



REVISTA  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS

**REVISTA**

**DO**

**TRIBUNAL DE CONTAS**

## FICHA TÉCNICA

**Director:** *Presidente do Tribunal de Contas,*

– Conselheiro Alfredo José de Sousa

**Conselho de Redacção:**

– Conselheiro João Pinto Ribeiro

– Conselheiro Manuel Marques Ferreira

– Conselheiro Adelino Ribeiro Gonçalves

– Procurador-Geral Adjunto António Cluny

**Coordenação:**

*Director-Geral do Tribunal de Contas,*

– Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares

e *Auditor-Coordenador do DCP,*

– Manuel Freire Barros

**Composição e Paginação:**

– Isabel Trigo

**Apoio Técnico:**

– Departamento de Consultadoria e Planeamento

**Propriedade:** *Tribunal de Contas* ([www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt))

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

*Av. Barbosa du Bocage, nº 61 – 1069-045 Lisboa*

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

**Distribuição e assinaturas:** *Av. Barbosa du Bocage, nº 61 – 1069-045 Lisboa*

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

Nº 36 – Julho a Dezembro de 2001

**Tiragem:** 1750 exemplares

**ISSN:** 0871 3065

**Depósito Legal:** 93097/95

V

# Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Ponta Delgada, 16 e 17 de Julho de 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

#### DOCTRINA

<i>As parcerias público-privadas e o desenvolvimento – O papel do controlo financeiro externo</i> Por: Alfredo José de Sousa .....	27
<i>Interfaces do sector das obras públicas</i> Por: Morais Antunes .....	47
<i>A Auditoria do desempenho dos serviços públicos tributários</i> Por: A. Carvalho Costa.....	69
<i>A contratação de empreitadas de obras públicas em regime de preço global.</i> Por: Miguel Catela .....	113

#### DOCUMENTOS

##### INTERNOS

Balanço de um Mandato.....	159
----------------------------	-----

##### INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

<i>O regime jurídico das Fundações Estatais e a incidência, no mesmo, na reforma da Lei das Fundações.</i> (trad. do original em Língua Castelhana publicado na Revista Espanhola de Control Externo) Por: Luis López-Quiñones Maján .....	179
---	-----

## ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Discurso proferido por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal na sessão de abertura do V Encontro das ISC da CPLP.....	227
Estatuto da Organização das ISC da CPLP.....	233
Relatório do V Encontro dos Tribunais de Contas dos Países e Língua Portuguesa.....	247
Conclusões do V Encontro dos Tribunais de Contas dos Países e Língua Portuguesa.....	255
Discurso proferido por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal na sessão de encerramento do V Encontro das ISC da CPLP.....	261

## ACÓRDÃOS E SENTENÇAS

### CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão nº 31/2001–1º S/PL, de 24 de Abril — <i>Amortização do investimento com as obras. Cabimento orçamental. Contrato de fornecimento de refeições. Obra pública. Princípio da concorrência. Princípio da igualdade.</i> .....	271
Acórdão nº 63/2001–1ª S/PL, de 27 de Novembro — <i>Adjudicação. Contrato de empreitada. Dono da obra. Preço total consideravelmente superior ao preço base. Trabalhos a mais. Valor estimado do contrato.</i> .....	283
Acórdão nº 69/2001–1ªS/PL, de 18 de Dezembro — <i>Adjudicação. Contrato de empreitada. Dono da obra. Preço total consideravelmente superior ao preço base. Trabalhos a mais.</i> .....	293
Acórdão nº 71/2001–1ªS/PL, de 18 de Dezembro — <i>Trabalhos a mais. Trabalhos a menos. Compensação financeira. Contrato adicional.</i> .....	301

Acórdão n.º 143/2001-1.ª S/SS, de 13 de Julho — <i>Contrato de atribuição de prémio por antecipação de prazo de execução de empreitada. Controlo interno. Pagamento indevido. Prorrogação de prazo. Trabalhos a mais</i> .....	317
Acórdão n.º 148/2001-1.ª S/SS, de 21 de Agosto — <i>Adjudicação. Contrato de empreitada. Objecto do contrato</i> .....	321
Acórdão n.º 155/2001-1.ª S/SS, de 2 de Outubro — <i>Acesso aos fundos comunitários. Adjudicação. Ajuste directo. Circunstância imprevista. Contrato de empreitada. Dono da obra. Urgência</i> .....	327
Acórdão n.º 178/2001-1.ª S/SS, de 6 de Novembro — <i>Contrato de empreitada. Nulidade. Princípio da concorrência. Princípio da igualdade. Princípio da legalidade. Princípio da transparência</i> .....	333
Acórdão n.º 205/2001-1.ª S/SS, de 11 de Dezembro — <i>Competência própria. Contrato adicional. Delegação de competência. Interesse público. Trabalhos a mais</i> .....	341

### EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3.ª SECÇÃO)

Acórdão n.º 10/2001-3.ª S/PL, de 21 Novembro — <i>Infracção financeira. Pagamento indevido. Redução da responsabilidade financeira. Relevação da responsabilidade financeira. Remuneração acessória ilegal. Subsídio. Responsabilidade financeira. Reposição</i> .....	349
Sentença n.º 17/2001-3.ª S, de 12 de Outubro — <i>Indemnização. Pagamento indevido. Responsabilidade financeira reintegratória. Suspensão parcial da obra</i> .....	379
Sentença n.º 19/2001-3.ª S, de 28 de Novembro — <i>Contrato adicional. Prestação de serviços</i> .....	393
Sentença n.º 22/2001-3.ª S, de 3 de Dezembro — <i>Negligência. Isenção de emolumentos. Pagamento indevido. Responsabilidade financeira reintegratória. Relevação da infracção</i> .....	411

Sentença nº 24/2001–3ª S, de 19 de Dezembro — <i>Eleitos locais. Responsabilidade financeira reintegratória. Subsídio de radiodifusão. Subsídio de refeição. Subsídio de transporte escolar.....</i>	427
--	-----

## CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS .....	453
CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO) .....	459
EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO) .....	473

## RELATÓRIOS DE AUDITORIA: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### CONTROLO CONCOMITANTE – 1ª SECÇÃO

Relatório nº 13/2001, de 27 de Novembro — <i>Acumulação de funções públicas e privadas. Assistente estagiário. Concurso de ingresso. Concurso interno. Concurso interno condicionado. Contrato de prestação de serviços. Contrato de trabalho a termo certo. Controlo interno. Despesa com pessoal. Pessoal docente.....</i>	485
--	-----

Relatório de auditoria nº 16/2001, de 18 de Dezembro — <i>Acumulação de funções públicas e privadas. Balanço social. Concurso de ingresso. Concurso externo. Contrato administrativo de provimento. Contrato de prestação de serviços. Contrato de trabalho a termo certo. Controlo interno. Despesa com pessoal. Habilitação literária. Habilitação profissional. Informação de cabimento Nomeação. Pessoal dirigente. Reclassificação. Requisição.....</i>	493
--	-----

Relatório de auditoria nº 18/2001, de 18 de Dezembro — <i>Acumulação de funções públicas e privadas. Concurso de acesso. Concurso</i>	
---	--

*de ingresso. Concurso externo. Concurso interno. Contrato administrativo de provimento. Contrato de avença. Contrato de prestação de serviços. Contrato de tarefa. Contrato de trabalho a termo certo. Despesa com pessoal. Habilitação profissional. Habilitação literária. Nomeação. Serviço de organização e gestão de pessoal...* ..... 497

## CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

Relatório de verificação externa de contas nº 3/2001–2ª S, de 12 de Julho — *Aquisição de bens. Aquisição de serviços. Cobrança de receitas. Conta de gerência. Contabilidade. Controlo interno. Gestão de pessoal. Prestação de contas. Serviço de contencioso. Tesouraria.* ..... 501

Relatório de Auditoria nº 21/2001–2ª S, de 7 de Junho — *Acordo de adesão. Administração central. Área metropolitana. Avaliação de impactes ambientais. Despesa pública. Gestão financeira. Informatização. Intervenção operacional de renovação urbana. Política nacional de habitação. Programa de reabilitação urbana. Programa especial de realojamento...* ..... 511

Relatório de Auditoria nº 25/2001–2ª S, de 21 de Junho — *Apoio financeiro. Cooperação económica. Despesa não documentada. Empréstimo a agentes económicos portugueses na Guiné Bissau. Execução financeira. Financiamento. Subsídio a fundo perdido. Subsídio à instalação de jovens agricultores em Moçambique. Transferência de verbas. Taxa de câmbio.* ..... 521

Relatório de Auditoria nº 30/2001–2ª S, de 27 de Junho — *Cobrança de receitas. Conta Geral do Estado. Contabilidade. Controlo Interno. Informatização. Receita orçamental. Serviços de finanças. Tesouraria de finanças*..... 543

Relatório de Auditoria nº 37/2001 – 2ª S, de 12 de Julho — *Acção social. Conta de segurança social. Instituições particulares de solidariedade social. Sistema de controlo interno. Subsídio*..... 563

Relatório de Auditoria nº 40/2001–2ª S, de 4 de Outubro — *Conta de gerência. Controlo interno. Despesa não orçamentada. Empreitada de obras públicas. Empréstimo*..... 575

Relatório de Auditoria nº 47/2001, de 22 de Novembro — *Cobrança de taxas. Compensação financeira. Contrato de concessão. Ponte Vasco da Gama. Ponte 25 de Abril. Portagem. Project finance. Reequilíbrio financeiro*..... 581

Relatório de Auditoria nº 56/2001 – 2ª S, de 13 de Dezembro de 2001 — *Aquisição de bens. Aquisição de serviços. Auditoria orientada. Avaliação da economicidade. Avaliação da eficácia. Avaliação do sistema informático. Concurso público. Auditoria interna. Hospital. Prazo de entrega. Serviço Nacional de Saúde. Sistema de controlo interno*..... 589

Relatório de Auditoria nº 59/2001, de 20 de Dezembro — *Cobrança de receitas. Conta de gerência. Contabilidade. Controlo interno. Crédito Público. Dívida. Financiamento. Gestão administrativa. Infracção financeira. PIDDAC. Receita própria. Região agrária. Auditoria interna*..... 593

## **JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Acórdão nº 200/2001 – *Grandes opções do plano para 2001. Região Autónoma da Madeira*..... 601

Acórdão nº 529/2001 – *Regime de Emolumentos do Tribunal de Contas*..... 629

**PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DA REPUBLICA**  
**com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Parecer do Ministério Público nº 43/2001 – *Concurso de obras públicas. Preço total consideravelmente superior ao preço base. Norma financeira (conceito). Integração do conceito de preço total consideravelmente superior ao preço base. Competência jurisdiccional.* ..... 677

**ARQUIVO HISTÓRICO**

O processo de aquisição de documentação em biblioteca:— algumas reflexões  
*Por:* Judite Cavaleiro Paixão e Cristina Cardoso ..... 693

**NOTÍCIAS**

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Julho a Dezembro de 2001 ..... 705

**RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA**

Novos *standards* internacionais de contabilidade para o sector público aprovados pelo Comité do Sector Público do IFAC - *International Federation of Accountants* ..... 719

## INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas .....	735
Publicações periódicas.....	751
Índices de assuntos.....	759
Índices de autores.....	767

## 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, assumindo-se, no actual formato, desde 1989 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<sup>(1)</sup>.

Sem perder de vista o cunho científico, bem patente na secção de Doutrina, ocupa especial relevo nos seus objectivos a preocupação de proporcionar utilidade prática a todos os que, de algum modo, têm de lidar

---

<sup>(1)</sup> Mais informação institucional sobre o Tribunal de Contas e a sua actividade pode ser obtida através do *website* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

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, relatórios de auditoria e outros documentos sobre matérias conexas com as suas atribuições.

A Revista rege-se pelo seu *Regulamento* — instrumento de carácter normativo (estribado no artigo 2º do Decreto-Lei nº 290/82, de 26 de Julho) da competência do Presidente do Tribunal de Contas, que é, também, por inerência, seu Director —, o qual, desde Dezembro de 1988, tem vindo, sucessivamente, a adaptar-se às exigências dos seus leitores, como é a sua mais recente versão, adoptada pelo Despacho presidencial nº 82/01-GP, de 15 de Novembro de 2001 (publicado em anexo ao presente editorial), depois de ouvida a larga maioria dos seus assinantes que com ela quiseram colaborar, respondendo a um questionário oportunamente distribuído para o efeito.

Assim, continuando a adoptar uma periodicidade, em regra, semestral e pretendendo ir ao encontro dos desejos manifestados pela maioria dos seus assinantes, a Revista, a partir do nº 36, passa a apresentar um conteúdo típico estruturado nos seguintes capítulos ou secções:

— **Doutrina**

— **Documentos**

- A — Internos
- B — De Instituições congéneres
- C — De Organizações internacionais

— **Acórdãos e sentenças** (seleccionados para publicação na íntegra)

- A — Do Plenário Geral
- B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
- C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)

— **Crónica da Jurisprudência** (Sumários seleccionados)

- A — Do Plenário Geral
- B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
- C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)

— **Relatórios de Auditoria: Conclusões e Recomendações**

- Da 1ª Secção (Controlo concomitante)
- Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)

— **Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**

— **Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**

- Arquivo histórico
- Notícias
- Recensão bibliográfica
- Informação bibliográfica

O Director

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

(Alfredo José de Sousa)



## Despacho n.º 82/01—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.º 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP n.º 33/94, de 20 de Abril, 33/95, de 22 de Março e 72/98, de 23 de Julho.

Entretanto, justificando-se a introdução de mais algumas alterações ao dito Regulamento mercê dos ajustamentos institucionais decorrentes do Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas e seus Regulamentos 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.º 5 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 290/82, de 26 de Julho, determino o seguinte:

#### **Artigo 1º** **(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, conclusões e recomendações de relatórios de auditoria, estudos, pareceres, informações e documentos sobre matérias inseridas no âmbito das suas atribuições.

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

1. A *Revista* é propriedade do Cofre do Tribunal de Contas.
2. A administração pertence ao Conselho Administrativo do Cofre.

#### **Artigo 3º** **(Direcção)**

1. A Direcção da *Revista* cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.

2. Compete ao Director da *Revista*:
  - a) Definir a linha de orientação da *Revista*;
  - b) Planificar, previamente, os temas a abordar em cada número da *Revista*;
  - c) Seleccionar os textos referidos no artigo 5º a publicar em cada número;
  - d) Estabelecer contactos e endereçar convites a pessoas de reconhecida competência, que queiram colaborar na *Revista*;
  - e) Decidir que publicações devem ser objecto de permuta, de distribuição gratuita ou de assinatura mais favorável.
  - f) Fixar a remuneração dos Colaboradores da *Revista*.
3. No exercício da sua competência, o Director da *Revista* é coadjuvado por um Conselho de Redacção de 4º membros por si designados, com um mandato trienal, renovável.
4. Compete ao Director-Geral, com o apoio técnico do Departamento de Consultadoria e Planeamento, propor e submeter previamente à aprovação do Director a organização e o conteúdo de cada número da *Revista*.
5. O apoio técnico atinente à montagem e edição da *Revista* incumbe ao Departamento de Consultadoria e Planeamento, sendo o apoio administrativo prestado pelo Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, nos termos definidos pelo Director-Geral, com o acordo do Presidente do Tribunal.

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

As despesas e receitas originadas pela publicação e comercialização da *Revista* são, respectivamente, suportadas e arrecadadas 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:

---

\* rectificado pelo despacho DP nº 11/02 de 18 de Fevereiro 2002.

- I — Estatuto Editorial**
- II — Doutrina**
- III — Documentos**
  - A — Internos
  - B — De Instituições congéneres
  - C — De Organizações internacionais
- IV — Acórdãos e sentenças** (seleccionados para publicação na íntegra)
  - A — Do Plenário Geral
  - B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
  - C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- V — Crónica da Jurisprudência** (Sumários seleccionados)
  - A — Do Plenário Geral
  - B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
  - C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- VI — Relatórios de Auditoria: Conclusões e Recomendações**
  - Da 1ª Secção (Controlo concomitante)
  - Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
- VII — Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- VIII — Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- IX — Arquivo histórico**
- X — Notícias**
- XI — Recensão bibliográfica**
- XII — 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 VI a que se refere o artigo anterior, a Secretaria deve enviar ao Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP), por correio electrónico ou outro meio equivalente:

- a) As versões electrónicas de todos os acórdãos e/ou sentenças proferidos pelas 1ª e 3ª Secções e Plenário Geral, logo após o trânsito em julgado das mesmas;

- b) As versões electrónicas de todos os relatórios de auditoria, logo após a notificações dos mesmos aos respectivos destinatários, 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 ou CD-Rom. 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 72/98, de 23 de Julho.
2. O presente Despacho entra imediatamente em vigor.

Lisboa, 15 de Novembro de 2001.

Distribuição: Tribunal;  
DGTC;  
Publicação em todos os nºs da RTC.

O Conselheiro Presidente

Alfredo José de Sousa

---

**DOCTRINA**



AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO  
– O PAPEL DO CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO\*

*Por: Alfredo José de Sousa\*\**

---

\* Intervenção do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no âmbito da Conferência As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento (Painel I), organizada conjuntamente pelo Governo Regional da Madeira e pela Associação FORUM Mercados Públicos e realizada no Funchal, em 19 de Novembro de 2001.

\*\* Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas



## ÍNDICE

1. Introdução
2. A necessidade de reflexão sobre o papel do Estado
3. O recurso às parcerias público-privadas
  - 3.1 A contenção e promoção da despesa pública
  - 3.2 Origens e Caracterização das Parecerias público-privadas
  - 3.3 Enquadramento legal e institucional
  - 3.4 As modalidades das parcerias público-privadas
  - 3.5 As implicações financeiras para o Estado
4. O papel do controlo financeiro externo no contexto das parcerias público-privadas
  - 4.1 A necessidade de actuação do Tribunal de Contas
  - 4.2 A Nova Lei de Enquadramento Orçamental
  - 4.3 Directivas da INTOSAI



## 1. Introdução

O tema geral desta Conferência (“*As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento*”) conduz-nos quase intuitivamente, desde logo, a uma reflexão sobre o **papel do Estado nos processos de desenvolvimento**.

Adicionalmente, e mais em particular, penso que merecerá uma atenção especial o subtema que, em concreto, me proponho abordar neste Fórum: “O Papel do Controlo Financeiro Externo” relativamente às parcerias entre o sector público e o sector privado.

O recurso cada vez mais frequente pelo Estado a tais sistemas inovadores de financiamento e gestão de serviços públicos levanta problemas tais como a necessidade de protecção dos utentes e dos contribuintes, que financiam a actividade pública.

## 2. A necessidade de reflexão sobre o papel do Estado

É hoje em dia largamente reconhecida uma **necessidade de repensar o papel do Estado** nas sociedades em que vivemos, e, particularmente, quando está em causa a implementação de processos de desenvolvimento.

Uma tal matéria tem o risco de poder ser equacionada, superficialmente, em esquemas de raciocínio lógico de aparente simplicidade. Ninguém deixará de reconhecer que cabe ao Estado a prossecução de determinadas actividades que não faria sentido serem administradas por agentes económicos privados, (porque insusceptíveis de preços de mercado) tais como a aprovação de leis, a administração da justiça, a protecção do ambiente ou a defesa militar.

Mas, também parece incontornável que são as **entidades privadas as mais eficientes na produção e provisão dos bens e serviços** geralmente designados “de mercado”.

Porém, a verdade é que existem muitas áreas de actividade em que a separação dos níveis de gestão (*sector público*, na lógica da satisfação de necessidades colectivas; *sector privado*, quando sobreleva a utilidade criada no plano individual) não é, de facto, linear.

Como refere o *Relatório do Banco Mundial sobre Desenvolvimento* de 1997, intitulado *The State in a Changing World*, as estratégias de reforma do Estado, no mundo actual, têm de assentar em dois pilares fundamentais:

- Primeiro: adequar a intervenção do Estado à sua própria capacidade;
- Segundo: elevar a capacidade do Estado através do reforço das instituições públicas.

**Não é, pois, necessário que o sector público seja o único fornecedor de certos bens ou serviços.**

E, se é necessário assumir, como princípio, que a intervenção do Estado deve ser adequada às suas capacidades, então o **sector público pode delegar algumas das suas tarefas consideradas tradicionais em entidades privadas**. Também por essa razão o Estado deve elevar as suas capacidades, uma vez que não pode demitir-se de determinadas funções. Desde logo, por exemplo, as funções de **regulador** das actividades que produzem utilidade pública - sobretudo quando a sua intervenção directa é menor - para garantir a protecção ao cidadão contribuinte e utente de bens públicos.

### 3. O recurso às parcerias público-privadas

#### 3.1 A contenção e promoção da despesa pública

É, portanto, necessário reduzir o peso do Estado nas economias, o mesmo é dizer, **reduzir o peso do endividamento público e da tributação** e por outro lado, é também necessário elevar o **nível de benefícios resultantes da despesa pública**.

Haja em vista as recomendações internacionais sobre esta matéria, largamente difundidas. No caso do espaço europeu da moeda única (UEM), em que se insere a economia portuguesa, os Estados-membros estabeleceram o **Pacto de Estabilidade e Crescimento**, cujo incumprimento em matéria de equilíbrio orçamental implicará o risco de desequilíbrios macroeconómicos.

Daí as crescentes exigências de **contenção dos défices orçamentais** - até ao zero - e da **dívida pública**, além do mais, sob pena de pesadas sanções.

É neste contexto que surge a necessidade de encontrar *alternativas ao financiamento tradicional do Sector Público* para a prossecução de determinadas actividades, uma vez que continuam e continuarão a fazer-se sentir, fortemente, as necessidades de construção e manutenção de infra-estruturas e de provisão de serviços públicos de diversa natureza. Sobretudo quando objecto de programas plurianuais que exigem avultadas disponibilidades financeiras.

No caso de Portugal, existe mesmo um certo conflito de objectivos: o Estado deve reduzir a sua despesa, mas deve também reforçar o seu investimento a um nível consentâneo com as necessidades de desenvolvimento do País e com a necessária complementaridade de financiamento dos programas co-financiados pela União Europeia - actualmente, no âmbito do QCA III.

Foi assim que, a partir do início da década de noventa, surgiram as formas de financiamento e de gestão de actividades da responsabilidade da Administração Pública nas modalidades de **parcerias entre entidades públicas e privadas**.

### 3.2 Caracterização das Parcerias público-privadas

É pela via das “parcerias público-privadas” que se pretende actualmente – no contexto nacional e internacional - financiar e implementar uma parte considerável de investimentos em diversas áreas de infra-estruturas, sem recurso às fontes convencionais de receitas do Estado.

*No Reino Unido a noção de Public Private Partnerships (PPP) veio em parte substituir a de Project Finance Initiative (PFI) que tinha uma conotação mais conservadora. As origens da PFI remontam ao início da década de 90, quando o Governo do Reino Unido, desejando elevar o nível das infra-estruturas da nação e melhorar a qualidade dos seus serviços públicos, foi drasticamente estrangido na utilização dos fundos públicos. Tomou-se consciência de que o sector público não poderia sempre fornecer os serviços mais eficientes com contenção de custos.*

A **Comissão Europeia** promoveu também o desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas relativamente ao financiamento de projectos da **rede transeuropeia de transportes** por parcerias entre os sectores público e privado<sup>1</sup>.

O conceito – parceria público/privado - pode ser abordado numa perspectiva política, de gestão financeira, jurídica, económica, orçamental, etc. Nesta minha intervenção privilegiarei a perspectiva orçamental e de controlo financeiro externo.

Antes de mais impõe-se que nos entendamos sobre o que estamos a falar e para que efeito.

Numa **acepção ampla**<sup>2</sup> pode definir-se como parceria público-privada todas as formas de colaboração entre os poderes públicos e as empresas privadas. Ficam abrangidos todos os casos em que o Estado apoia e encoraja o sector privado através de diferentes iniciativas ou formas de apoio, bem como as hipóteses de subvenções ou de criação de estímulos fiscais, entre outros, incentivadores de investimento pelas empresas.

Fica excluída, a participação das entidades públicas no capital social das empresas privadas – as sociedades de economia mista – onde há confusão entre os interesses públicos e privados.

Num **sentido restrito**, pode definir-se tal parceria como a colaboração entre o Estado e empresas privadas em volta de projectos comuns, permitindo a cada uma das partes servir melhor os interesses da outra. Trata-se unicamente das hipóteses em que as empresas, disponibilizando o seu *know how*, a sua capacidade de financiamento e partilha do risco, permitem ao Estado exercer as suas funções e realizar os seus projectos com uma maior eficácia. As iniciativas ou formas de apoio do Estado às empresas, atrás referidas, ficam excluídas.

**Do ponto de vista económico-financeiro**, tais projectos comuns em regime de parceria apresentam diversas vantagens, a saber<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Vide Comunicação da Comissão COM(97) 453 final, pág. 13

<sup>2</sup> Ver “Partenariats publics privés” Paul Lignières. Litec. 2000, págs.. 1 a 5

<sup>3</sup> Cfr. OLMEDA, M.. *Complementaridad de los sectores público y privado en la financiación de infraestructuras. Principales modelos utilizados en Europa*, in *La Financiación Privada de Obras Públicas*. ed. Civitas. Madrid, 1997. pág. 95.

1. a participação mais responsável de todos os agentes, quer públicos quer privados, envolvidos no financiamento do projecto;
2. compatibilidade com o sistema de auxílios financeiros provenientes da Comunidade Europeia;
3. a desnecessidade do Estado canalizar recursos públicos avultados para financiar tais investimentos; e
4. a manutenção pela Administração do controlo e supervisão dos serviços prestados através, designadamente, da definição de padrões de qualidade que vinculam a actuação do gestor privado.

O elemento fundamental para o desenvolvimento das PPP é, a **confiança**<sup>4</sup>, dada a duração das operações em causa e os riscos incorridos. A confiança dos poderes públicos nos operadores privados, no seu saber-fazer, na sua capacidade em se adaptar às mudanças, na sua boa vontade; mas também a confiança dos operadores privados nos poderes públicos, na sua boa-fé, na sua capacidade de criar o ambiente propício ao sucesso, na sua vontade de não mudar as regras do jogo.

Ora, a confiança não se decreta, ela resulta da estabilidade e da previsibilidade política e económica.

A respeito da confiança coloca-se a questão da **utilidade de uma lei sobre PPP** demonstrando o empenho do Estado numa política de desenvolvimento de parcerias público-privadas.

### 3.3 Enquadramento legal e institucional

A existência de uma lei estabelecendo o enquadramento das parcerias público-privadas favorecerá e dará segurança aos investimentos e às iniciativas na medida em que a lei provoca o debate público, permite clarificar situações juridicamente incertas e informa os operadores. A lei é um sinal de vontade política. Ela estimulará este tipo de associação sobretudo se constituir um quadro jurídico e fiscal coerente e incentivador do sector privado.

---

<sup>4</sup> Paul Lignières. op. Cit., página 10

Para além disso, permitirá clarificar a forma de escolha do parceiro privado, bem como o respectivo regime de sujeição aos requisitos do OE.

No nosso ordenamento jurídico existe já alguma regulamentação que, apesar de sectorial, permite delinear os contornos destas novas modalidades de financiamento do sector público.

Gostaria de começar por salientar o que ficou definido no *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000 – 2006*<sup>5</sup> relativamente aos *Desafios da Participação de Portugal na Moeda Única*:

*“(…) uma orientação do investimento de utilidade social baseada na procura de soluções de engenharia financeira que permitam partilhar com o sector privado as responsabilidades da execução e da gestão, assegurando sempre o serviço público de qualidade. Com efeito, quer as restrições orçamentais quer as razões de gestão apontam para o reforço das parcerias público-privado, para as quais podem ser equacionadas diferentes soluções: o financiamento orçamental; o financiamento por taxas conforme a utilização; o estabelecimento de entidades autónomas de gestão e o financiamento privado de risco, embora a propriedade privada não seja obrigatória. (...) Caberá ao Estado a definição de estratégias e acções voluntaristas, acompanhada do aprofundamento das funções de regulação e fiscalização, sobretudo nos casos em que se verifique a redução da presença directa do Estado na economia”*

Numa lógica de articulação com a perspectiva estratégica acabada de referir, encontramos também prevista nas **Grandes Opções do Plano para 2000** a seguinte medida política no âmbito da “Reforma do Estado e da Administração Pública”<sup>6</sup>:

*“entrega contratualizada de serviços hoje assegurados pela Administração Pública a entidades privadas, sob a condição de vantagens objectivas previamente avaliadas”*

---

<sup>5</sup> Ministério do Equipamento, do Plano e da Administração do Território. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, Dezembro de 1998 - (Portugal – Uma Visão Estratégica para Vencer o Século XXI (Parte IV)

<sup>6</sup> Insere-se na 2ª Opção – “Reforçar a Cidadania para Assegurar a Qualidade da Democracia”

Tal estratégia insere-se numa lógica de continuidade em relação a opções anteriormente tomadas.

Na verdade, perante a necessidade de acelerar a execução do **Plano Rodoviário Nacional**, essa estratégia começou por ganhar visibilidade com o DL nº 9/97, de 10 de Janeiro, que veio estabelecer o regime de realização dos concursos com vista à concessão, **em regime de portagem efectiva**, da concepção, construção e financiamento de lanços de auto-estrada e conjuntos vários associados, na zona Norte e Oeste do país.

Na sequência da realização de tais concursos o Governo atribuiu, por decreto-lei, a concessão dos lanços de auto-estrada a dois consórcios, tendo celebrado os inerentes contratos nos termos das bases das concessões aprovadas pelos respectivos decretos-lei.

Na mesma linha de orientação, o DL. Nº 267/97, de 2 de Outubro, veio estabelecer o regime de realização de concursos públicos internacionais para a **concessão da concepção, construção, conservação e exploração em regime de portagens sem cobrança aos utilizadores (SCUT)** de lanços de auto-estrada da rede rodoviária nacional.

No preâmbulo deste diploma refere-se a intenção de assegurar *“a parceria de entidades privadas que suportarão a formação bruta de capital fixo e os correspondentes riscos a elas inerentes”*

Também na sequência da aprovação do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) e do Programa Operacional da Economia (POE), o Governo aprovou o DL nº 70-B/2000, de 5 de Maio, que define o enquadramento legal para a criação de um conjunto de **medidas de acção económica a médio prazo (2000 – 2006)** e prevê, entre outras formas de actuação, *“o desenvolvimento de parcerias entre o sector público e privado, visando robustecer e desenvolver o tecido empresarial”*.

No seu seguimento, a Portaria nº 680-A/2000, de 29 de Agosto, veio estabelecer as regras de implementação dos projectos de parceria e dos projectos de iniciativas públicas enquanto forma de prossecução dos apoios inseridos no POE.

Este diploma regulamentar define projectos de parceria como sendo aqueles *“cuja execução é da responsabilidade de entidades externas à*

*Administração Pública e que são desenvolvidos em colaboração com um ou mais organismos do Ministério da Economia”.*

No que concerne à concessão de obras públicas - uma das formas de parceria público-privadas – e à escolha do concessionário, rege o D.L. nº 55/99, de 2 de Março (art. 2º). Já quanto à concessão de serviços públicos a lei é omissa (cfr. D.L. nº 197/99, de 8 de Junho)<sup>7</sup>.

Estes subsídios legais, fragmentários, são, porém, insuficientes para densificar o **conceito de parcerias público-privadas a que, para efeitos orçamentais**, se referem os artigos 15º nº 3 al. d), 16º nº 2, 28 nº 1 e 34º nº 1 da nova Lei de enquadramento do O. E., que adiante referirei.

### **3.4 As modalidades das parcerias público-privadas**

Alguns autores fundamentam as diferentes articulações que no terreno podem assumir as parcerias em função do **grau de envolvimento do sector público no financiamento e na gestão** dos projectos de investimento ou em função do **nível de risco** que o sector privado está disposto a assumir.

Em função do primeiro destes critérios são identificáveis **quatro modelos de financiamento**, a saber:

1. o financiamento, o controlo e os critérios de exploração são públicos;
2. o financiamento e o controlo são públicos mas a gestão rege-se por critérios inteiramente privados;
3. o investimento, a gestão e exploração são privados, sendo pública apenas a supervisão; e
4. a transferência para o sector privado da construção, manutenção e exploração de uma obra pública durante um determinado período de tempo, findo o qual volta a ser transferido para a Administração.

Diferentemente dos anteriores, o último modelo tem a particularidade de ser o gestor privado quem assume integralmente o **risco** de construção e de exploração, sendo, naturalmente, os rendimentos gerados pelo projecto da sua titularidade. Estamos perante o modelo BOOT (*build,*

---

<sup>7</sup> A este respeito ver Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia. JOC 121. de 29 de Abril de 2000.

*own, operate and transfer*) que, nas suas diversas variantes, configura um verdadeiro *project finance*.

No domínio das parcerias público-privadas este modelo de financiamento - *project finance* - tem sido muito focado, surgindo-nos também associado (ou mesmo identificado) ao conceito de *private finance initiative* (PFI).

Os três principais tipos de transacções das políticas de desenvolvimento de iniciativas de financiamento privado são os seguintes:<sup>8</sup>

- Venda de serviços ao sector público, em que este só remunera no momento do fornecimento de serviços específicos por níveis de qualidade específicos. Tipicamente, o sector privado, frequentemente sob a forma de consórcio, congrega as sinergias através de operações de concepção, de construção e de financiamento (Design, Build, Finance and Operate, ou DBFO)
- Projectos em que o sector privado assume o DBFO e se remunera através da utilização dos bens, por exemplo sob a forma de portagens. Aqui, a intervenção do sector público é limitada à assistência nos procedimentos e na planificação dos projectos
- As *joint ventures*, em que os custos não sendo totalmente compensados pelas quantias recebidas dos utilizadores são subvencionados por fundos públicos. As subvenções públicas devem permitir maiores benefícios sociais.

É necessário não esquecer que em qualquer destas situações caberá sempre ao Estado as funções de regulação e de fiscalização, das quais ele nunca poderá demitir-se.

Apesar do conceito *project finance* se ter generalizado, sendo frequentemente utilizado para designar projectos em regime de parceria ou co-financiados pelo Estado, existem várias situações distintas, que dependem dos níveis de envolvimento do sector público no financiamento do próprio projecto. Nessa medida, têm diferentes reflexos ao nível das finanças públicas em geral e da política orçamental em especial.

---

<sup>8</sup> Paul Lignières. op. cit., página 13

Por exemplo, um dos critérios utilizados é aquele que assenta nos **níveis de rendibilidade** do próprio projecto e que permite autonomizar os projectos de investimento auto-financiáveis dos que o não são<sup>9</sup>.

Nos projectos de investimento **auto-financiáveis** a totalidade, ou quase totalidade, do seu custo repercute-se nos utilizadores ou beneficiários. A estrutura de financiamento baseia-se na qualidade dos *cash flow* do projecto. O impacto ao nível do Orçamento do Estado é mínimo, ou quase nulo, sendo os riscos repartidos ou transferidos de forma eficiente.

Na categoria, dos projectos **não auto-financiáveis**, distinguem-se os que são totalmente financiados pelo Estado, por recurso às suas fontes de financiamento tradicionais dos que contam com um financiamento público parcial.

### 3.5 As implicações financeiras para o Estado

A participação financeira do Estado neste tipo de projectos (não auto-financiáveis) poderá assumir diversas formas.

Uma delas é a que se traduz na **concessão de subsídios não reembolsáveis para a construção** de parte de uma infra-estrutura, assumindo o Estado parte do custo da obra.

Uma outra é a que consiste na **atribuição periódica de subsídios não reembolsáveis**. Tal ocorre quando os resultados de exploração do projecto se prevêem negativos em resultado da imposição pelo Estado de um esquema tarifário reduzido, a fim de minimizar a carga suportada pelos utilizadores. Na medida em que tal acção condiciona a rendibilidade do projecto, o Estado intervém para compensar o gestor privado enquanto se mantiverem as condições de exploração por ele impostas.

Um terceiro mecanismo, frequentemente utilizado nas infra-estruturas de transportes, é aquele em que **o Estado concede certas garantias** ao gestor privado que se traduzem em assegurar determinados fluxos de tráfego de forma a que, não se cumprindo certos mínimos pré-estabelecidos, é ele que cobre a diferença.

---

<sup>9</sup> Neste sentido, cfr. OLMEDA, M., op. cit. pág. 96.

Em qualquer das situações referidas se faz sentir a presença do Estado, em alguns casos de forma significativa; ainda que a importância e o peso financeiro público só possa ser aferido a partir de uma **análise casuística**.

Só deste modo poderão igualmente ser aferidas as repercussões que tais projectos têm ao nível da política financeira pública.

Uma das características típicas do *project finance* é a existência de um **contrato de concessão**. Não se trata de uma simples (e tradicional) concessão de exploração, mas antes de um contrato uno através do qual se concede não só a *exploração* mas também a *concepção* e a *construção*, transferindo-se para o sector privado os riscos inerentes a cada uma destas fases do projecto.

Embora o contrato de concessão seja o contrato-base, associados ao *project finance* surgem outros contratos igualmente importantes, como sejam o contrato de projecto e construção, o contrato de operação e manutenção, o contrato de compra de produção e os contratos de financiamento.

O regime civilístico, que há-de enquadrar basicamente este contrato atípico será o da **união de contratos**.

Entre os **principais termos do contrato de concessão** figuram o período do contrato ou da concessão (fundamental para a concessionária, porque é em função desse período que ela define as necessidades de financiamento), os riscos do projecto (que são de diversa ordem) e quem os suporta, os níveis do serviço prestado (impostos pelo concedente) e o apoio financeiro do ente público.

O contrato de concessão é, pois, o instrumento jurídico de base das parcerias público-privadas. Ele deve ter sempre em consideração o risco de um eventual esforço financeiro por parte do Estado decorrente do **princípio do reequilíbrio financeiro**.

Estes serão, em traços largos, os contornos de um problema que, na sua essência, se insere no âmbito das competências do Tribunal de Contas como veremos.

#### 4. O papel do controlo financeiro externo no contexto das parcerias público-privadas

##### 4.1 A necessidade de actuação do Tribunal de Contas

A matéria aqui tratada tem, pois, fortes implicações na actividade do Tribunal de Contas.

Ela insere-se na competência do Tribunal de Contas, ao nível quer do **controlo prévio** da legalidade dos respectivos contratos, quer do **controlo concomitante** quer ainda do controlo **sucessivo da gestão financeira que a sua execução implica**.

Tratando-se de projectos (e contratos) de execução a longo prazo, o controlo financeiro terá de passar a assumir, também, pontos de vista em termos de **análise prospectiva**, condição indispensável à avaliação das possíveis implicações financeiras para o Estado das parcerias público-privadas.

Tal não pode deixar de passar pela necessidade de um **controlo concomitante desde o nascimento do respectivo projecto**<sup>10</sup>. O artigo 55º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, ao atribuir ao Tribunal de Contas competência para “a qualquer momento” efectuar “auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos de gestão financeira” é suporte legal claro para esse controlo.

E, as entidades concessionárias ou gestoras de serviços públicos podem (e devem) ser auditadas pelo Tribunal de Contas, na medida em que beneficiem ou utilizem recursos provenientes dos fundos públicos, por imperativo do artº 1º nº1 al. e) da Lei nº 14/96, de 20 de Abril e do artº 2º nº2 al. f) e nº3 da Lei nº 98/97 .

##### 4.2 A Nova Lei de Enquadramento Orçamental

Também a recentemente aprovada Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, que estabelece o **enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sec-**

---

<sup>10</sup> O Acordo Global recentemente celebrado entre o Estado e a Lusoponte, foi sujeito à fiscalização prévia da 1ª Secção do Tribunal de Contas e a uma auditoria em sede de controlo concomitante da 2ª Secção.

**tor público administrativo** não descurou esta nova realidade da actividade financeira do Estado.

Com efeito, são várias as alusões feitas às “parcerias dos sectores público e privado”, a saber:

O artº 15º nº3 al. d) impõe que no O.E. sejam estruturadas por programas as *“Despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores publico e privado”*.

Por seu turno o artº 16º nº1 especifica que tais despesas têm carácter plurianual, que o respectivo programa visa a concretização de objectivos específicos das políticas públicas e deve ser sujeito a avaliação da sua economia, eficiência e eficácia.

E o nº2 dispõe que a *“avaliação da economia, eficiência e eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida”*

Também o o artº 34º nº1 a propósito da informação que a proposta de Lei do O.E. deve conter prevê na al. c) a *“Memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos sectores público e privado, face a um programa alternativo elaborado nos termos do nº2 do artigo 16”*

Por último, o artº 28º nº1 sobre o conteúdo que deve ter o articulado da Lei do O.E. prevê na al. l) a *“determinação do limite máximo de eventuais compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado”*

Este novo regime terá uma influência directa no controlo que o Tribunal de Contas exercerá sobre as parcerias público-privadas, ao nível quer da legalidade quer da gestão financeira. Até porque constitui a autoridade orçamental - O Parlamento - em obrigações que terão de mostrar-se cumpridas em cada lei do O.E.

Daí a necessidade de, para este efeito, se **densificar o conceito** de parcerias dos sectores público e privado vertido naquelas normas legais.

Perfunctoriamente, para efeitos orçamentais, ousaria avançar com um conceito que passaria pelos seguintes parâmetros:

- a) a parceria deverá constituir-se entre duas (ou mais) partes, desde que uma delas seja sujeito de direito privado, com capitais privados, e disponibilize o financiamento privado global inicial do programa comum;
- b) o programa deverá ter como objecto projectos e acções de carácter plurianual visando concretizar políticas públicas, e consubstanciar prestação de serviços públicos ou obras públicas;
- c) A parceria só será justificável financeiramente se a realização do programa for mais económica, eficiente e eficaz, face a um programa alternativo que vise a obtenção dos mesmos objectivos com recurso a despesa pública orçamental (impostos e empréstimos);
- d) O parceiro público apenas assume compromissos anuais com limites estipulados em cada Lei do OE.

Estamos pois, perante um conceito restrito de parceria público-privada. Outros tipos de parceria serão possíveis através doutros regimes contratuais entre entidades públicas e privadas desde que conformes ao princípio da legalidade, designadamente financeira e orçamental.

### 4.3 As directivas da INTOSAI

Esta matéria tem sido tratada no âmbito de organizações internacionais que congregam as Instituições Superiores de Controlo financeiro público externo – Tribunais de Contas e instituições congéneres – com destaque para a INTOSAI<sup>11</sup> em cujo âmbito um Grupo de Trabalho específico se ocupou do estabelecimento de directivas nas áreas da **regulação económica** e das **parcerias público-privadas**.

O objectivo da actividade das Instituições Superiores de Controlo (ISC) relativamente aos projectos de parcerias público-privadas é, basicamente (tal como noutras matérias), **o de averiguar se o sector público pro-**

---

<sup>11</sup> Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas dos países membros da Organização da Nações Unidas (ONU)

cedeu à melhor aplicação de recursos, na óptica dos interesses do contribuinte.

Para terminar, referirei apenas algumas das 47 directivas adoptadas pela INTOSAI sobre *as melhores práticas para o controlo dos financiamentos público/privado e das concessões*, as quais são consideradas pelo Tribunal de Contas sempre e na medida da sua adequação aos casos concretos.

#### *Directiva 6 Definição das exigências do projecto*

*A ISC deverá verificar se o organismo controlado expôs claramente as suas exigências desde o início e as exprimiu em termos de resultados, precisando as eventuais condicionantes particulares às quais o sector privado será submetido.*

#### *Directiva 9 Objectivos políticos mais gerais*

*A ISC deverá examinar o modo como o organismo controlado avaliou o impacto que objectivos políticos mais amplos podem ter sobre o projecto.*

#### *Directiva 10 Selecção da forma mais apropriada de parceria*

*A ISC deverá examinar se o organismo controlado teve em consideração outros meios possíveis de responder às necessidades, tais como os concursos públicos tradicionais ou a privatização, antes de escolher a opção de financiamento público/privado e de concessão*

#### *Directiva 11 Inovação*

*A ISC deverá examinar se o organismo controlado identificou previamente as possibilidades de inovação em domínios como a concepção e a construção, o funcionamento e o financiamento do projecto*

#### *Directiva 12 Avaliação do risco*

*A ISC deverá verificar se o organismo controlado estudou previamente a repartição apropriada dos riscos associados ao projecto entre as partes*



## INTERFACES DO SECTOR DAS OBRAS PÚBLICAS\*

*Por:* Morais Antunes\*\*

---

\* Intervenção no âmbito das 1<sup>as</sup> Jornadas de “*Direcção e Gestão da Construção*” realizadas na sede da Ordem dos Engenheiros em Lisboa

\*\* Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas



\*  
\*  
\*

Em primeiro lugar gostaria de felicitar a Ordem dos Engenheiros, na pessoa do seu Ilustre Bastonário, pela realização destas 1.<sup>as</sup> Jornadas de “ Direcção e Gestão da Construção”, que, estou certo, potenciará a desejada qualidade no âmbito do Sector das Obras Públicas, e, especificamente, na actividade de direcção e fiscalização de obras.

O Tribunal de Contas foi, na pessoa do seu Presidente, atempadamente convidado a proferir, nestas Jornadas, uma intervenção subordinada ao tema “Interfaces do Sector das Obras Públicas”, convite esse que muito o honrou, mas que, como é do conhecimento de V.<sup>o</sup> Ex.<sup>o</sup>. Senhor Bastonário, não pôde concretizar-se, por impossibilidade de agenda daquele. No entanto, e por sugestão do Presidente, foi indicado o meu nome para o representar e à Instituição, o que, constituindo um desafio aliciante, é um pesado mandato que, dentro das minhas limitações, procurarei cumprir sem desmerecer a confiança depositada.

\*

O tema que nos foi proposto é, decerto, intencionalmente, amplo, vago e relativamente indefinível, permitindo contribuições de todos os intervenientes e interessados no Sector das “ Obras Públicas”; esta multiplicidade ressalta desde logo, da própria constituição da mesa de trabalhos e dos oradores, ainda que seja evidente, pela estruturação e organização destas Jornadas, o carácter eminentemente técnico e profissionalizante das mesmas.

Daí que a presença do Tribunal de Contas possa ser questionável e até algo insólita. Diga-se que, num primeiro momento, também nos questionámos, até porque, em boa verdade, não é norma aparecer o Tribunal neste tipo de eventos, conjuntamente com, associações, empresas, engenheiros, e outros intervenientes de um Sector como o das “Obras Públicas”. Mas, logo de seguida, as perplexidades iniciais se removeram: porque não? Qual é o problema? Não será correcto estar com aqueles que são parte fundamental de uma tão relevante actividade económica, ouvir, ouvir muito, tentar entender as questões, as dúvidas, as inquietações, as críticas, e, se possível, dar uma pequena contribuição para o debate?

Meus Senhores: a nossa postura aqui e agora, é a de ouvir, estar atento e contribuir, se possível, para o incremento da qualidade nesta actividade,

que a todos aproveita: o espaço de um Tribunal, e, designadamente, do Tribunal de Contas não pode mais cingir-se aos corredores e gabinetes de um qualquer edifício na cidade.

\*

Vejamos, então, ainda que de forma sucinta, como se estrutura e integra o Tribunal de Contas - o Órgão de Controlo Externo - no ordenamento jurídico-constitucional de Portugal.

O Tribunal de Contas é um órgão colegial, constitucional, estando consagrado como uma das categorias de Tribunais (art. 209º, n.º 1, al. c), da CRP).

O Tribunal de Contas é um órgão de soberania (art.º 110º da CRP), aplicando-se-lhe, em geral, os princípios gerais relativos aos tribunais estabelecidos na Constituição – arts. 202º e segs. -, de que destacamos os seguintes:

- Princípio da Independência e da exclusiva sujeição à lei (art.º 203º);
- Direito à coadjuvação das outras autoridades (art.º 202º);
- Princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões (art.º 205º);
- Princípio da publicidade (art.º 206º).

Estes princípios, valores ou padrões de actuação encontram-se igualmente consagrados na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTIC) em vigor, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (arts. 7º a 12º), em que também são previstas, na linha do disposto no art. 216º da CRP, como garantias de independência do Tribunal de Contas, o autogoverno, a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus juizes e a exclusiva sujeição destes à lei.

- **O Tribunal de Contas é um tribunal financeiro, com características distintas de outras ordens de tribunais, desde logo porque a sua competência não se restringe à função jurisdicional: tem, ainda, importantes funções de auditoria dos dinheiros públicos enquanto órgão supremo de controlo externo e independente da actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património públicos.**

\*

O Sector das Obras Públicas é, reconhecidamente, um dos vectores fundamentais da economia, quer pela verbas que aí se movimentam, quer pelos interesses que aí confluem- os locais, das concretas populações, do Estado, das Autarquias, das associações empresariais e sindicais, sendo, até, um campo privilegiado de actuação das políticas económicas, visando o incremento do investimento, do emprego e outros objectivos macro-económicos.

É, pois, evidente, que o incremento da qualidade só tem vantagens para todos, e, aqui, o Tribunal de Contas pode e deve desempenhar um papel muito relevante.

Desde logo, porque o controlo financeiro externo das avultadas verbas públicas que no Sector se movimentam só pode aumentar a qualidade. Qualidade que se atinge com a eficiência, a economia e a eficácia na gestão dos dinheiros públicos, ou seja, e isso parece muitas vezes esquecido, dos nossos dinheiros.

Todos sabemos que o Sector das Obras Públicas, pela relevância das verbas e dos interesses já referidos, tem sido, desde sempre, um campo propício a actuações venais, ineficientes em que o fim público se desvanece em manobras desviantes, em benefício de interesses particulares ou de grupo, com os inerentes custos adicionais e injustificados.

Daí que o Tribunal, no âmbito da sua 2.<sup>a</sup> Secção, esteja particularmente atento aos grandes projectos públicos, às grandes obras, realizando auditorias de gestão, incidindo na qualidade e eficiência da mesma, na análise da coerência e fiabilidade dos sistemas de controlo interno, na relação custo-benefício alcançado.

O controlo efectuado no âmbito da 2.<sup>a</sup> Secção é um controlo “à posteriori”, sucessivo, e abrange as entidades tradicionalmente sujeitas à fiscalização do Tribunal, que integram o denominado sector público administrativo (SPA):

O Estado, a Administração Central, Regional e Local, os Institutos Públicos e as Instituições de Segurança Social - art. 2.<sup>o</sup> - n.º1 da LOTC). Mas, para além destas, o controlo sucessivo incide, ainda, e nos termos do n.º 2 do art.º 2.<sup>o</sup> da LOTC, em entidades como associações públicas, empresas públicas, sociedades de capitais públicos, concessionárias, fundações de direito privado mas que recebam anualmente fundos públicos, e que se unificam numa designação (reductora) de sector público empresarial (SPE).

As auditorias realizadas nos tempos mais recentes neste Sector das Obras Públicas, e que, como referido, privilegiaram grandes projectos e grandes obras evidenciaram, como é público, deficiências relevantes na

gestão, avultados desperdícios e ineficiências, fragilidades nos sistemas de controlo interno e em sede de planeamento global, tudo se traduzindo em percentagens assustadoras de custos acrescidos em detrimento do erário público, situações que, infelizmente, não são novidade na nossa Administração.

Os gestores não são sujeitos de responsabilidade financeira, tendo o legislador optado por, nesta área do Sector Empresarial do Estado, permitir, pela primeira vez, a acção fiscalizadora do Tribunal, mas sem poder efectivar a responsabilidade financeira dos responsáveis, que, assim, não são sujeitos a processos de multa ou de reposição dos dinheiros públicos, porque a sua actuação não é objecto de julgamento.

Note-se, porém, que no Sector das Obras Públicas, todos os responsáveis pelos Organismos e Serviços integrados no Sector Público Administrativo são sujeitos de responsabilidade financeira e podem ser condenados em multas e ou reposição das quantias indevidamente subtraídas ao património público, mediante processo instaurado pelo Ministério Público e julgamento na 3ª Secção do Tribunal, composta por Juizes oriundos das Magistraturas.

O facto dos gestores públicos do sector empresarial do Estado não serem julgados no Tribunal não obsta, obviamente, a que não estejam sujeitos a serem responsabilizados civil ou criminalmente, se for o caso, nas jurisdições próprias.

Mas não deve subestimar-se o facto dos gestores só serem susceptíveis de controlo sucessivo dos seus actos e omissões de gestão da coisa pública. Importa sublinhar que o Tribunal, em consequência das conclusões das auditorias efectuadas, procede a recomendações que deverão ser valoradas pelos gestores, e cujo cumprimento pelos responsáveis deverá constituir uma prioridade na gestão.

Sucede, infelizmente, e isto é um problema cultural, que em Portugal, as recomendações do Tribunal não são, em muitos casos, entendidas como uma prioridade de gestão, tanto no sector empresarial como no sector administrativo.

Na verdade, continua a imperar na Administração a atitude de só se preocuparem se puderem vir a ser multados ou a repor quantias. Quanto às recomendações, como daí não resulta nenhuma sanção efectiva, a tendência é para dizer que se vão cumprir mas, mais tarde, em nova auditoria, verifica-se que tudo está basicamente na mesma.

Esta reconsideração é impensável nos países nossos vizinhos, onde uma recomendação do Tribunal é mais relevante que um procedimento judicial; esta questão não se coloca, e é o Parlamento o primeiro a retirar todas as consequências, designadamente, políticas, de erros graves

de gestão e de ausência de controlo interno evidenciadas nas auditorias do Tribunal ou de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

**É evidente que o nível de acatamento das recomendações do Tribunal não se pode dissociar da qualidade da auditoria:** uma recomendação deve impor-se porque assenta em factos sólidos e indiscutíveis. Esta é um permanente preocupação do Tribunal, exige meios humanos cada vez mais qualificados e preparados e um permanente diálogo com o auditado.

A qualidade e a eficiência no Sector das Obras Públicas deve ser um objectivo permanente e de todos, e não só dos responsáveis da Administração.

Todos lucramos com obras lançadas com base em projectos actualizados, com procedimentos de adjudicação transparentes e garantísticos da neutralidade e imparcialidade da Administração, da livre e justa concorrência, com controlo permanente dos custos, com fiscalização exigente e actuante.

Como diz o Professor Ernâni Lopes<sup>1</sup>:

*“...as economias que actuem segundo padrões éticos relativamente elevados tendem a ser mais eficientes, por um duplo conjunto de razões. Desde logo, razões positivas resultantes de um ambiente geral mais sã, que permite a afirmação, sem enviesamentos, dos melhores e não dos piores em termos de actuação efectiva...mas também razões negativas, porque uma situação de corrupção instalada nos negócios implica sempre custos adicionais, quer directos (porque os preços efectivos mais altos resultam da viciação dos preços expressos), quer indirectos, porque a actividade económica fica, no seu conjunto, envenenada por custos dispersos que dificultam o seu funcionamento...o já tristemente célebre aforismo de «criar dificuldades para vender facilidades».*

\*

O Tribunal de Contas tem exercido, tradicionalmente, funções inerentes ao controlo prévio dos procedimentos, actos e contratos, funções conhecidas como o “Visto” do Tribunal.

A Lei n.º98/97 e as subsequentes alterações legislativas reenquadraram o âmbito e os efeitos do “Visto” do Tribunal, reduzindo significativamente a esfera de actuação: os actos e contratos de pessoal foram exclu-

---

<sup>1</sup> “Fenómenos de Corrupção e Ética nos Negócios”. Jornadas sobre o Fenómeno da Corrupção- Jan.90. Intervenções. pág.51.

idos e os valores limite para a não remessa ao Tribunal dos contratos de empreitada, de fornecimento e afins vêm sendo, sucessivamente, aumentados, estando hoje em 60.600.000\$00- art.º82.º da Lei n.º30-C/2000, de 29 de Dezembro - Orçamento de Estado para 20001.

Também os efeitos do “Visto” foram reformulados: nos termos do art.º 45.º da Lei n.º98/97, os contratos podem produzir todos os efeitos, com excepção dos financeiros, antes do “Visto”, e, mesmo após a recusa do “Visto” devem ser pagos os trabalhos, bens e serviços entretanto prestados, de acordo com o cronograma financeiro aprovado.

Foram, igualmente, elencadas as causas que podem fundamentar uma recusa, e que, nos termos do art.º44.º-n.º3 da Lei n.º98/97, se reconduzem a três:

1. Nulidade dos actos e contratos;
2. Violação directa de norma financeiras e despesas sem cabimentação própria;
3. Ilegalidades dos actos e contratos que alterem ou sejam susceptíveis de alterar o resultado financeiro.

Por último, o prazo para o Tribunal apreciar o processo passou a ser de 30 dias úteis a contar da data do registo da entrada, prazo que corre em férias judiciais e que, contrariamente ao regime legal anterior, não se interrompe quando e se o processo for devolvido aos Serviços para sanar dúvidas ou para diligências instrutórias. Nos termos do art.º85.º da Lei n.º98/97, o prazo suspende-se e recomeça com o reenvio do processo ao Tribunal.

**Serve tudo isto para evidenciar quão injustificados são os protestos recorrentes que se continuam a ouvir sobre os atrasos, enviesamentos e outros “quistos” da responsabilidade do Visto Prévio.**

Na verdade, e como referido, não só se limitou o âmbito da fiscalização e os fundamentos da recusa, como se vem elevando, significativamente, o limite do valor para efeitos da remessa; permitiu-se, ainda, que os efeitos materiais dos contratos se produzam antes do “Visto”, e, finalmente, encurtou-se, decisivamente, o prazo para a apreciação do Tribunal.

Por experiência própria, nos três anos que estivemos na fiscalização prévia, podemos assegurar que a demora na decisão final é, sempre, imputável à ausência de resposta ou a resposta tardia dos Serviços, sendo óbvio que, estando o processo no Tribunal, o prazo para a decisão encurta a cada dia que passa.

Não é este o local e o meio próprio para se debater se o “Visto” do Tribunal se deve manter, ou, pelo contrário, deve dar lugar a outro tipo de fiscalização, com o contrato em execução ou já executado. Admite-se a bondade da tese, ainda que já se consagre a fiscalização concomitante no art. 49.º da Lei, que não substitui a fiscalização prévia.

O Tribunal, no âmbito da 1ª Secção, que tem a seu cargo o “Visto”, tem na verdade, avançado com auditorias aos actos de pessoal e a outros actos e contratos que, designadamente, pelo seu valor, não são sujeitos à fiscalização prévia, e os resultados têm sido positivos, tendo sido possível corrigir procedimentos e sanar ilegalidades em contratos ainda em execução.

Nesta nova área de actuação é, ainda, possível suster o procedimento contratual nos casos em que a auditoria verifique ilegalidade e a mesma não seja, voluntariamente, sanada pelo Organismo auditado. Nos termos do art.º 49.º-n.º 2 da Lei n.º 98/97, é notificada a Entidade competente para autorizar a despesa em causa para remeter o acto ou o contrato à fiscalização prévia e para não dar execução antes do “Visto”, sob pena de responsabilidade financeira.

Este novo tipo de fiscalização tem a vantagem de acompanhar a execução do contrato, e permite, como se disse, que se utilize o processo de recusa do “Visto”, em procedimentos que nem sequer estavam a ele sujeitos. Acresce que a actualidade da auditoria é uma mais valia para um efectivo e atempado controlo.

O Tribunal vem, de forma prudente mas sistemática, organizando os meios humanos e as estruturas logísticas necessárias a acções de fiscalização concomitante, ciente da sua crescente importância para um adequado controlo.

É evidente que uma actuação fiscalizadora desta índole, próxima do procedimento, do início da execução do acto ou do contrato permite evitar a consolidação de ilegalidades, sustendo-as no início da sua produção de efeitos, ou mesmo, antes da produção de efeitos, se a Administração estiver, ainda, na fase do procedimento para ulterior contratação.

Assim, e por exemplo, em sede de contratos de empreitada, o controlo pode ser eficaz e evitar ilegalidades e ou fraudes: uma publicitação deficiente, um programa de concurso com cláusulas ilegais, admissão indevida de concorrentes, indícios de conluio, enfim todo o rol de situa-

ções que possam determinar a nulidade ou irregularidades que afectem a legalidade financeira dos contratos.

O controlo concomitante nesta área poderá, a curto prazo, revelar-se bem mais eficaz que o controlo prévio, ainda que, como se tentou evidenciar, a existência de ambos permita potenciar a qualidade do controlo global dos dinheiros públicos desde que haja uma articulação coerente e interligada dos dois tipos de fiscalização.

\*

O regime jurídico das empreitadas de obras públicas foi, recentemente, reformulado com o Dec-Lei n.º59/99, de 2 de Março, no âmbito de uma revisão alargada do regime jurídico da contratação pública de bens e serviços, que se concretizou com os Dec-Lei n.º 196 e 197/99, de 8 de Junho.

O Dec-Lei n.º59/99 veio, como o refere o preâmbulo, proceder à adequada transposição de Directivas Comunitárias no domínio dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, designadamente, a Directiva n.º93/37/CE, de 14 de Junho de 1993 e a Directiva n.º97/52/CE, de 13 de Outubro de 1997 e introduzir alterações normativas em ordem à melhor regulação do mercado de obras públicas, no sentido de tornar mais rigoroso e transparente todo o processo de concurso.

**Fica, assim, claro que o nosso regime jurídico não é diferente, no essencial, do regime comunitário, balizados ambos pelos mesmos princípios fundamentais.**

**Quando se critica o nosso regime, parece que em Portugal os princípios são diferentes dos restantes parceiros da União Europeia. Mas não são, o que merece reflexão sobre as verdadeiras razões que se escondem por detrás dessas críticas.**

Alguém já encontrou melhor sistema que o concurso como princípio regra do procedimento contratual da Administração? Serão questionáveis os princípios básicos que dominam o concurso e todo o procedimento, tais como o da concorrência, da igualdade dos concorrentes, da publicitação do procedimento, da objectividade da decisão, da transparência e imparcialidade da Administração?

O Tribunal de Contas cumpre e faz cumprir a lei, a que deve obediência; lei essa que se adequa aos ditames constitucionais e aos princípios gerais que devem nortear a Administração Pública, e que estão consagrados nos artigos 3.º a 13.º do Código do Procedimento Administrativo. E, em cada caso, procura a melhor interpretação e aplicação deste sistema normativo, mesmo que, em termos práticos, possam questionar-se os efeitos económicos da decisão.

Expliquemo-nos, com recurso a situações concretas.

## 1. Trabalhos a mais

Os adicionais em empreitadas de obras públicas, com invocação da figura jurídica dos “trabalhos a mais” têm sido um dos pontos sensíveis e que mais têm determinado quer a “recusa de visto”, quer procedimentos sancionatórios.

Em 1998, o Tribunal, no âmbito da 1ª Secção, começou por se debruçar sobre uma “vexata questio” e que era a de saber se os adicionais deviam ou não serem submetidos à fiscalização prévia quando os contratos iniciais já o haviam sido.

O Tribunal, pelo Acórdão n.º156/98, de 7 de Outubro, publicado no D.R. II Série, de 16 de Novembro de 1998, entendeu que os adicionais deveriam ser, sempre, remetidos a “Visto”, independentemente do valor, porque, em síntese, os adicionais por “trabalhos a mais”, com invocação do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º405/93 (actual art. 26.º do Dec-Lei n.º59/99, do mesmo teor) não consubstanciam um novo contrato, antes são modificações não substanciais do anterior contrato de empreitada, sendo que nada garante que adicionais com valor escasso e inferior ao limite legal não integrem trabalhos que nada têm a ver com o conceito legal de “trabalhos a mais”.

O Tribunal considerou, para o efeito, que:

*“Visado um contrato de empreitada, o Tribunal declara a legalidade e a conformidade financeira do mesmo, mas não declara a legalidade e a conformidade financeira dos eventuais adicionais que possam surgir, a título de “trabalhos a mais” no decurso da execução da obra, podendo, por via de adicionais ilegais desvirtuar-se o contrato visado, bastando para tal que o objecto seja alterado e se esteja perante uma nova obra, em virtude das alterações substanciais decorrentes dos referidos “trabalhos a mais”.*

Esta jurisprudência, que reforça o âmbito do controlo prévio, estendendo-o aos adicionais surgidos já na execução da empreitada, veio, aliás, a ser consagrada legislativamente no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º161/99, de 12 de Maio, que é o diploma de execução orçamental para 1999.

Idênticos normativos se estipulam nos sucessivos Decretos de execução orçamental<sup>2</sup>.

Esta preocupação com o controlo dos custos na empreitada é, assim, partilhada pelo legislador e não se compadece com negociatas feitas com quem já está na obra a pretexto dos menores custos que daí adviriam.

É uma falácia e é, de todo, contrário aos princípios vigentes na matéria e a que já aludimos. Não é pelo facto dos efeitos económicos serem, aparentemente, mais gravosos para o património público que se deve ajustar directamente com o concreto empreiteiro em obra: o que daqui resultaria era o total desprezo pelos outros empreiteiros, falseando-se as regras da concorrência, era o abuso e o privilégio que a lei não consente, era escolher não o mais capaz mas o que dá mais jeito.

Refira-se, a propósito, que o Tribunal tem sido muito abrangente na apreciação destes adicionais por alegados “trabalhos a mais”, só os recusando em situações de evidente distorção do conceito.

**Assim, e a mero título exemplificativo, indicam-se algumas das situações mais frequentemente construídas com recurso, indevido, àquele conceito:**

- As novas opções do dono da obra, assumidas durante a execução da mesma, não são nem nunca foram consideradas circunstâncias imprevistas nos termos e para os efeitos do conceito de “trabalhos a mais”<sup>3</sup>.
- Não é possível o recurso ao ajuste directo com invocação do conceito de “trabalhos a mais” quando, pela análise do adicional celebrado, se constata que os novos trabalhos a efectuar somados aos trabalhos que já não serão efectuados, correspondem, percentualmente, a mais de 100% do universo dos trabalhos inicialmente adjudicados, uma vez que o objecto da empreitada inicial foi substancialmente alterado<sup>4</sup>.

Como se escreveu no Acórdão:

*“ao reformular tão profundamente o objecto e as condicionantes da empreitada, com um tão vasto universo de novos trabalhos, de traba-*

---

<sup>2</sup> Art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio; Art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 77/01, de 5 de Março.

<sup>3</sup> Acórdão n.º 24/00, de 10 de Outubro, em Plenário da 1ª Secção.

<sup>4</sup> Acórdão n.º 35/99, do Pleno da 1ª Secção, de 19 de Outubro de 1999.

*lhos em substituição de outros, de trabalhos previstos e eliminados, o dono da obra alterou, modificou substancialmente o que anteriormente publicitara e adjudicara. A violação dos princípios que presidem à própria ideia de concurso - a da igualdade de oportunidades a todos os interessados, a transparência da Administração, a estabilidade do concurso - é manifesta. Antes, é o privilégio, o abuso que a lei não consente”.*

- É abusivo e ilegal tentar justificar, como “trabalhos a mais” um adicional que visa realizar trabalhos numa empreitada que só não foram previstos porque o projecto se encontrava em desconformidade com a realidade física dos terrenos em que a obra seria implementada<sup>5</sup>.
- Quando se lança uma obra com base num projecto que está desactualizado, designadamente, porque, entretanto, surgiram novas habitações, não é lícito invocar como “trabalhos a mais” os que são necessários para que a obra sirva aquelas habitações<sup>6</sup>.

#### Sintetizando:

O Tribunal de Contas tem tido particular atenção aos designados “trabalhos a mais”, alguns de montantes muito elevados, mormente, em empreitadas, porque é conhecido que esta figura se presta a expedientes menos éticos, envolvendo, muitas das vezes, pagamentos previamente acordados com a adjudicação inicial; as exigências da análise ao contrato adicional levam, muitas das vezes, a decisões de recusa do Visto, e, logo, a evitar a consolidação de práticas lesivas do bem público.

\*

Outra das áreas sensíveis nas empreitadas é o abuso do ajuste directo, procedimento contratual excepcional, como resulta do disposto no art.º136.º do Dec-Lei n.º 59/99, e, por isso, deve ser usado com todo o cuidado, assegurando-se que todos os pressupostos exigíveis para o recurso a este procedimento excepcional se mostram verificados.

---

<sup>5</sup> Acórdão n.º 16/00, da Subsecção da 1ª Secção, de 22 de Fevereiro de 2000

<sup>6</sup> Acórdão n.º 33/99, do Pleno da 1ª Secção, de 28 de Setembro de 1999

Ora, ao Tribunal têm sido remetidos contratos sem que tais cautelas procedimentais estejam reunidos.

Assim:

- Quando a Administração invoca “urgência” para o ajuste directo, é, para além do mais, forçoso que o próprio procedimento evidencie a urgência, que seja necessariamente rápido e diligente, o que não é o caso quando o procedimento acabou por demorar sensivelmente o mesmo tempo que demoraria se se tivesse optado pelo concurso<sup>7</sup>.
- Não é lícito invocar, como fundamento para o ajuste directo, que a obra só possa ser realizada por uma entidade (art. 136.º n.º1-b) do Dec-Lei n.º59/99) só pelo facto do empreiteiro já estar em obra próxima ou conexas<sup>8</sup>.
- Quando a Administração procede a um ajuste directo para celebrar, um novo contrato de empreitada com o anterior adjudicatário, alegando “estado de necessidade”-art. 3º-n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo -, não basta que se socorra de uma juízo técnico de prognose e de probabilidade extremamente diminuta (4%); antes, é necessário que se comprove e evidencie a existência de um perigo iminente e real<sup>9</sup>.

**O núcleo essencial desta temática é que não são razões de conveniência nem de aparente economia de meios, de tempo e ou de custos que permitem tornar lícito o que a lei não permite, sendo irrelevantes estes argumentos quando estão em causa os pilares em que assenta a contratação pública.**

A este propósito, considerou-se, no Acórdão n.º13/00, de 8 de Fevereiro, proferido em Subsecção da 1ª Secção que:

---

<sup>7</sup> Acórdão n.º 19/99 do Pleno da 1ª Secção, de 8.6.99, publicado na Revista do Tribunal de Contas n.º 31, pág. 185 a 192.

<sup>8</sup> Acórdão n.º 5/00 do Pleno da 1ª Secção, de 14.3.00, publicado na Revista do Tribunal de Contas n.º 33, pág. 231 a 238.

<sup>9</sup> Acórdão n.º 13/00 do Pleno da 1ª Secção de 16.5.00, publicado na Revista do Tribunal de Contas n.º 33, pág. 243 a 249.

*“seria aviltante considerar que o legislador quis situações como a que resulta dos autos; ou seja: publicita-se um concurso público para uma empreitada, concorrem treze empresas e são admitidas e graduadas; posteriormente, o Tribunal de Contas recusa o Visto ao contrato porque o mesmo é nulo; entretanto, a Administração vai permitindo a realização da empreitada em causa e, quando se esgotam os meios processuais para ser dado o Visto ao contrato, celebra um novo contrato com a empresa que continuou a realizar a empreitada invocando, só por isso, que a mesma é a única que tem aptidão técnica!”*

Os ónus e os encargos acrescidos que possam, eventualmente, resultar da recusa do “Visto” deveriam ser imputados, em termos políticos ou, mesmo cívicos, aos responsáveis que lançam obras com projectos que sabem estar ultrapassados, que adjudicam obras sem concurso e recorrem a ajustes directos não permitidos.

Como se escreveu no Recurso Ordinário n.º 6/99, de 25.5:

*“Os alegados prejuízos decorrentes da manutenção da recusa do visto, designadamente, a inactividade da equipa de fiscalização escalada, o atraso na operacionalização da rede de rega em causa, o desperdício das verbas comunitárias, a propositura de acção indemnizatória...são irrelevantes para a decisão de mérito da causa e, a existirem, só têm de ser assacados à actuação ilegal do Instituto”.*

\*

A obtenção de elevados níveis de qualidade nas empreitadas de obras públicas passa, também, pelo aperfeiçoamento da função de fiscalização da obra, que deve ser preocupação permanente do dono da obra, corrigindo-se os desvios e anomalias que surjam no decurso da empreitada.

A fiscalização foi, recentemente, objecto de vários Acórdãos do Tribunal, quando, com alguma frequência, foi confrontado com cláusulas abusivas e ilegais em caderno de encargos a este propósito.

Num primeiro momento, o Tribunal recusou o “visto” a vários contratos em que, a pretexto do exercício das funções de fiscalização e dos meios

a ela afectos, se clausulavam, como encargo do adjudicatário, aquisições de numerosos bens móveis, desde telemóveis a viaturas de topo de gama, equipamento informático e de segurança, o qual, com a recepção provisória da obra, seria entregue ao dono da obra.

Neste contexto, foi possível, numa pesquisa sumária feita no Tribunal, que só um Organismo da Administração Central, iria, no âmbito de quatro contratos, adquirir dezoito viaturas a título de fiscalização da obra.

Este procedimento violava, directamente, normativos há muito vigentes sobre a matéria de aquisição de veículos, tendo o Tribunal, no Acórdão n.º15/99, de 23 de Fevereiro, proferido em Plenário da 1ª Secção, e publicado no D.R. II-Série, de 15.3.99 considerado que:

*“O que verdadeiramente se alcança do procedimento havido é a indevida e ilegal aquisição de bens a pretexto da fiscalização da empreitada. Na verdade, se os sete veículos, os três computadores e impressoras e restante equipamento se destinam à fiscalização desta obra, então, finda a empreitada, desaparece a base legal para a despesa inerente à incorporação dos mesmos no património público”.*

Ainda nesta sede, o Tribunal, em defesa dos princípios gerais vigentes na matéria, também não aceitou os contratos em causa, quando foram reenviados com expurgo das referidas cláusulas, uma vez que:

*“...não se respeitaria o que foi concursado, publicitado e adjudicado, representa um tratamento privilegiado e, por isso, contrário aos princípios básicos que dominam o concurso e todo o procedimento administrativo: o da igualdade dos concorrentes e o da imparcialidade da Administração”<sup>10</sup>.*

Num momento posterior, o Tribunal veio clarificar que, independentemente dos meios afectos à fiscalização disponibilizados, a despesa, os encargos, os custos resultantes do dever de fiscalização da empreitada não podem, total ou parcialmente, directa ou indirectamente, ser imputados ao empreiteiro e por este diluídos no custo global da empreitada. Na verdade, a obrigação e o direito de fiscalização da empreitada inserem-se no complexo normativo específico e próprio do dono da obra-art.º 160.º a 166.º do Dec-Lei n.º 405/93 e art.º 178.º a 185.º do Dec-Lei n.º 59/99.

Daí que se tenha recusado o “Visto”, porquanto:

---

<sup>10</sup> Acórdão n.º 15/99. citado.

*“tal procedimento desvirtua, agravando, o preço final da empreitada e afronta princípios fundamentais das finanças públicas, com o da publicidade do orçamento e sua execução (art.º 14º do Decreto-lei n.º 341/83, de 21 de Julho) e o da especificação orçamental (art.º 10º, 13º, 17º e 18º do Dec-Lei citado) ”<sup>11</sup>.*

\*

**O Dec-Lei n.º59/99, na sequência das Directivas Comunitárias, veio criar duas comissões: uma, responsável pela qualificação dos concorrentes e a outra, responsável pela análise das propostas.**

A qualificação dos concorrentes, prevista no art.º 98.º do diploma, consiste na avaliação da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes pela comissão de abertura do concurso, e visa excluir os concorrentes que não demonstrem aptidão, sendo os restantes considerados aptos para a fase seguinte em condições de igualdade.

A exclusão de concorrentes é um verdadeiro acto destacável-art.º 98.º- n.º 3, pelo que deverá sempre ser precedida de audiência prévia dos interessados- artigos 2.º- n.º 7, 8.º e 100.º do Código do Procedimento Administrativo.

Após esta fase, o Dec-Lei n.º 59/99 consagra mais um novo momento procedimental: a análise das propostas- art.º 100º- pela comissão de análise das propostas.

Esta comissão deve apreciar o mérito das propostas em função do critério de adjudicação estabelecido, sem que, em caso algum, tenha em consideração a anterior apreciação sobre a aptidão dos concorrentes a que procedeu a comissão de abertura do concurso, visto que a lei separou, rigorosamente, ambas as fases - art.º 100.º- n.º3 do Dec-Lei n.º 59/99.

**O Tribunal tem-se deparado, com frequência, com procedimentos em que, à revelia da Lei, não são constituídas as duas comissões, ou são valorados como factores de ponderação das propostas, critérios que têm a ver a qualificação dos concorrentes.**

**Tem sido decidido recusar o “ Visto” se se concluir que o resultado financeiro do contrato foi alterado com a indevida consideração de**

---

<sup>11</sup> Acórdão n.º 2 8/00, do Plenário da 1ª Secção, de 24 de Outubro de 2000.

factores atinentes à aptidão dos concorrentes – art.º 44.º-nº3-c) da Lei n.º 98/97<sup>12</sup>.

Nestes casos, o Tribunal começou por verificar que a adjudicação teve em conta factores que nada tinham a ver com as propostas, antes com os concorrentes; de seguida, constatou que, se os factores em causa não tivessem sido considerados, a adjudicação recairia sobre outro concorrente, que apresentara a proposta mais vantajosa, pelo que a ilegalidade detectada- violação dos arts. 98.º- n.º 4 e 100.º- n.º 3 do Dec-Lei n.º 59/99- alterou o resultado financeiro do contrato.

**Nas situações em que, apesar do incumprimento da Lei, se conclui que os factores de ponderação indevidamente considerados não determinaram a escolha do adjudicatário, cuja proposta sempre seria a vencedora, o Tribunal vem fazendo uso do disposto no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, ou seja, concede o “Visto” com recomendações dirigida ao contratante para que, em futuros concursos, observe rigorosamente os preceitos legais referentes à avaliação das propostas.**<sup>13</sup>

\*

**O Tribunal vem recusando, de forma pacífica e reiterada, em todas as instâncias, o “Visto” aos contratos de empreitada em que a adjudicação é feita por um valor superior a 25% do preço base estimado do concurso, por se verificar o fundamento de recusa previsto no n.º 3-b) do art.º 44º da Lei n.º 98/97- violação directa de normas financeiras.**

A argumentação expendida encontra-se publicitada no Acórdão n.º 18/01, de 27 de Março, publicado no D.R. II - Série, de 21 de Abril, e, em síntese, é a seguinte:

- O Dec-Lei n.º59/99, no art.º 107.º, não permite que o dono da obra proceda à adjudicação desde que verificadas determinadas circunstâncias;
- Entre elas, quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso - art.º 107.º- n.º1-b);
- O conceito indeterminado contido nesta norma - “ consideravelmente superior”- deve ser preenchido com recurso a outros des-

<sup>12</sup> Vide, entre outros, os Acórdãos n.º 70/00, de 31 de Outubro, e 146/01, de 9 de Agosto, proferidos em Sessão de Subsecção da 1ª Secção.

<sup>13</sup> Vide, entre outros, o Acórdão n.º 166/01, de 16 de Outubro, proferido em Sessão de Subsecção da 1ª Secção.

vios permitidos ou tolerados pelo mesmo diploma legal, em especial o que se acha fixado no art.º45.º-n.º1 para os designados “trabalhos a mais”.

- Daí que devem ser entendidas como “consideravelmente superiores” todas as propostas que ultrapassem em mais de 25%, o preço base do concurso ou o valor estimado do contrato, pelo que a adjudicação nestas circunstâncias é ilegal, violando directamente norma financeira.

Anota-se que têm surgido bastantes contratos com preços de adjudicação em muito superiores a 25%, nalguns casos, em percentagens superiores ao dobro do preço base, o que evidencia a ligeireza com que, por vezes, se lançam obras sem um planeamento cuidado ou com estimativas de custos de fiabilidade mínima e não credíveis.

A previsão dos custos tem que ser sustentada em estudos e projectos aptos a concretizar a empreitada, e é um elemento indispensável para se aferir se há dinheiro para a obra, se os dinheiros vão ser justificados com a obra, para além de permitir que todos os interessados possam apresentar as suas propostas dentro dos custos estimados, de forma a escolher a melhor.

**O controlo dos custos não pode ser feito só “a posteriori”, ou através do estabelecimento de “plafonds” para os “trabalhos a mais”. O controlo exige que, logo à partida, os custos estejam balizados correctamente.**

Aliás, basta que pensemos em termos individuais, e com os dinheiros de cada um de nós: antes de lançar uma empreitada e procurar a melhor proposta, decerto que procuramos saber qual o custo estimado da mesma, para não sermos desagradavelmente surpreendidos. Idêntico, pelo menos, tem que ser o raciocínio e a atitude quando os dinheiros nem são nossos.

Também aqui se têm levantado vozes criticando a decisão do Tribunal, porque os novos concursos inevitavelmente serão mais caros. Voltamos ao mesmo tema e à mesma tese: o Tribunal não funciona, no âmbito do “Visto Prévio” em termos de conveniência ou de economicidade, mas em termos de legalidade.

Legalidade essa que é a única forma de assegurar que todos possam concorrer em igualdade de circunstâncias, que as propostas sejam fiáveis e não tenham, desde logo, zonas cinzentas que potenciem novos custos a título de “trabalhos a mais”, e é, também, a forma da Administração ser cada vez mais cautelosa e planificada quando elabora os programas de concurso e os cadernos de encargos.

Não podemos continuar a ter uma atitude benevolente para com aqueles que avançam com concursos com projectos desactualizados, inadequados e mal elaborados, numa desvalorização preocupante dos dinheiros públicos que se desperdiçam e com os custos acrescidos que são a inevitável consequência destas atitudes voluntaristas, do género “avança-se já e depois logo se vê o que acontece”.

Ainda dentro desta problemática, refira-se que não é, igualmente, lícito, não proceder à adjudicação com base no art.º107.º-n.º1-b), e em seguida, proceder ao ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º1 do art.136.º do Dec-Lei n.º59/99, ajuste directo esse em que o preço da adjudicação, ainda que um pouco mais baixo do anterior, continua a ser superior ao limite de 25% do preço da adjudicação.

Foi, entre outros, o caso decidido pelo Acórdão n.º145/01, de 13 de Julho, em Subsecção da 1ª Secção, que recusou o “Visto”, porquanto se mantinha a ilegalidade que havia determinado a não adjudicação: era indiferente que o desvio para o preço base do procedimento tivesse baixado de 64.6% no concurso, para 35.7% no ajuste directo.

\*

\*

\*

Vamos terminar, agradecendo, de novo, o convite para participar nestas Jornadas, e pela indulgência com que nos ouviram.

**Nos tempos que correm, todos reclamam por não haver controlo, mas quem é controlado reage, por norma, de forma negativa.**

Procuram, até, encontrar recônditas motivações políticas para os juízos negativos formulados e para as omissões detectadas.

Conscientes de que o Tribunal de Contas não é, “ipso facto” uma entidade insusceptível ao erro e ao engano, importa interiorizar diariamente tal realidade e, daí, procurar sempre e cada vez mais a credibilidade e a idoneidade nas suas funções de controlo e fiscalização da legalidade financeira.

Não é despiciendo salientar, de novo, a importância de um controlo eficaz, atempado e de qualidade, privilegiando a regularidade e a correcção na gestão do património público e repudiando a falta de ética nos negócios, a desvalorização de princípios como os da integridade da pessoa, do sentido do dever e da responsabilidade funcional, o desvalor da “coisa pública” a indiferença pelo gasto e desperdício dos “dinheiros públicos”, a crescente monetarização dos valores.

\*

O incremento dos padrões de qualidade no sector das obras públicas, tema recorrente nestas Jornadas, passa, em nosso entender, também pela assunção, como linha estratégica e orientadora da gestão, do cumprimento integral da legalidade financeira, de níveis elevados no binómio custo - benefício.

Lisboa, 23 de Outubro de 2001



**A AUDITORIA DO DESEMPENHO  
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS TRIBUTÁRIOS  
(PUBLIC TAX SERVICES PERFORMANCE AUDIT)**

*Por: A. Carvalho Costa\**

---

\* Inspector de Finanças Director da IGF



## SUMÁRIO

1. ENQUADRAMENTO E DISTINÇÃO DE OUTROS PRODUTOS DE AUDITORIA
2. OBJECTIVOS
3. CONCEITO
4. TIPOS
5. METODOLOGIA GERAL
6. ESPECIFICIDADES EM AMBIENTE PED
  - 6.1 A auditoria em ambiente PED
  - 6.2 Conceito e objectivos
  - 6.3 Metodologia e técnicas
7. PROGNOSE DE EVOLUÇÃO DA ASPT
  - 7.1 Do controlo – inspecção da legalidade à auditoria – avaliação do desempenho
  - 7.2 Uma visão estratégica para o controlo e avaliação das receitas e das administrações tributárias

## BIBLIOGRAFIA



## 1. ENQUADRAMENTO E DISTINÇÃO DE OUTROS PRODUTOS DE AUDITORIA

A título de enquadramento do tema que iremos abordar neste trabalho, importará, em primeiro lugar, referir que a *auditoria de desempenho dos serviços públicos tributários*, enquanto tipo ou produto de auditoria que é, se insere no âmbito do controlo financeiro das receitas e das administrações tributárias, o qual, como facilmente se depreenderá, tem como objectivo geral controlar a actividade financeira do Estado, na vertente da arrecadação das receitas tributárias previstas na lei, necessárias à satisfação das necessidades públicas.

**A actividade financeira do Estado consiste na realização de despesas e na arrecadação de receitas previstas na lei, com vista à realização unitária do mesmo fim - a satisfação das necessidades públicas - , consagrando a Constituição da República Portuguesa ( CRP ) aquelas que são materialmente fundamentais (v.g. independência nacional, bem estar social, saúde, justiça, educação e defesa da natureza e do ambiente).**

E é assim que a CRP estabelece nos artigos 101.º a 104.º as regras fundamentais da moldura e dos objectivos legais do sistemas financeiro e fiscal, que depois outros diplomas legais darão aplicação prática, e que, constituindo, fundamentalmente, o **direito financeiro e fiscal**, disciplinarão no nosso ordenamento jurídico toda a actividade financeira que procurará obter as receitas suficientes para cobrir a realização das despesas públicas<sup>1</sup> previstas em Orçamento anual aprovado pela AR para satisfação das referidas necessidades públicas a que o Governo está vinculado prosseguir.

Por outro lado, sendo a actividade financeira do Estado, *na vertente genérica da arrecadação da receitas tributárias - os impostos*<sup>2</sup>, disciplinada por lei específica, em obediência às regras constitucionais, que estabelecem em matéria da incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes o princípio da *reserva absoluta de lei formal* (vd. também art.º 8.º da Lei Geral Tributária quanto ao princípio da legalidade tributária), carece a mesma de ser controlada, de modo, em termos gerais, a ser garantida a legalidade dos actos tributários praticados pelos serviços da Administração Tributária e, ao mesmo

---

<sup>1</sup> As despesas públicas traduzem-se no gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte dos entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços susceptíveis de satisfazer necessidades públicas ( cfr. SOUSA FRANCO, in Finanças Públicas e Direito Financeiro, V. I, Coimbra, 1992, pp. 297/298 ).

<sup>2</sup> As receitas tributárias (aduaneiras e não aduaneiras) integram-se nas receitas tributárias-taxas e impostos, que se inserem nas receitas públicas, que, por sua vez, segundo a doutrina, se desdobram em três tipos fundamentais: tributárias, creditícias e patrimoniais.

tempo, avaliar-se a responsabilidade financeira dos serviços públicos tributários competentes, através do controlo da gestão financeira - o também designado “*Accountability Control*”.

Este controlo visa assegurar que o dinheiro afecto a um propósito concreto não seja gasto para outro fim, e que, de uma forma geral, a arrecadação e a realização de todas as receitas e despesas públicas sejam efectuadas de forma legal e regular, económica, eficiente e eficaz<sup>3</sup>.

Efectivamente, incumbe “*ex lege*” a determinados organismos públicos do Estado a administração da liquidação, arrecadação e fiscalização tributária das receitas tributárias previstas na Lei. Estes organismos, genericamente denominados por **Administração Tributária (AT)**, são, actualmente, a **Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)**, a **Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)**, a **Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)**, a que acresce a **Direcção-Geral do Tesouro (DGT)**, enquanto organismo centralizador e gestor da tesouraria do Estado.

Cada um destes organismos da administração financeira do Estado é composto organicamente por diversos serviços, com incumbências funcionais específicas, tendo em vista a realização das respectivas atribuições legais.

Ora, circunscrevendo-nos à actividade financeira do Estado, na vertente da obtenção das receitas tributárias, a qual está confiada prosseguir por lei à **AT**, resulta do que acabámos de expor que o controlo financeiro das receitas tributárias tende, de uma forma geral, a controlar a *regularidade*, vista esta em termos de conceito amplo<sup>4</sup>, de todas as actividades desenvolvidas por todos os serviços que fazem parte daquela **AT** e que prosseguem o seu escopo último: *a arrecadação das receitas tributárias previstas na lei no âmbito do actual quadro legal do sistema fiscal português*.

Numa outra perspectiva, o controlo financeiro das receitas tributárias apresenta-se, no plano nacional, sobre as seguintes quatro modalidades:

---

<sup>3</sup> Cfr. Glossário de termos de auditoria financeira de Angel Gonzalez Malaxechevarria.

<sup>4</sup> Cumprimento das normas legais e regulamentares no âmbito do exercício das respectivas atribuições, prossecução exclusiva do interesse público, respeito pelos direitos dos contribuintes, observância dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, e, consequentemente, em virtude dos deveres funcionais inerentes ao estatuto de funcionários públicos, do dever de eficácia, eficiência e economicidade no exercício das suas funções.

- O controlo financeiro dos documentos contabilísticos dos contribuintes e dos factos tributáveis declarados por estes - a *auditoria fiscal*;
- **O controlo financeiro interno operacional de 1.º nível ou autocontrolo**, a desenvolver pelos próprios organismos da AT, no âmbito dos diversos serviços que os integram;
- **O controlo financeiro interno de 2.º nível ou sectorial e estratégico no âmbito do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado ( SCI )**, instituído pelo Dec-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, a desenvolver por órgãos de controlo financeiro da Administração Pública, independentes à organização a auditar, casos da **DGO**, no âmbito do controlo da gestão orçamental, e da **IGF**, no âmbito do controlo das receitas e das administrações tributárias respectivamente;
- **O controlo financeiro externo ou jurisdicional**, a desenvolver por uma Instituição Superior de Controlo de natureza jurisdicional ( o **Tribunal de Contas** ), totalmente independente, inclusive, do poder político.

No que concerne à primeira modalidade de controlo financeiro - a **auditoria fiscal** - , exercida, fundamentalmente, no âmbito do controlo financeiro de 1.º nível pelos serviços de inspecção tributária, ela incide tanto sobre empresas como pessoas singulares e visa, em termos gerais, a **observação das realidades tributárias, a verificação do cumprimento das obrigações tributárias e a prevenção das infracções tributárias**, prosseguindo para o efeito e em síntese os seguintes objectivos específicos<sup>5</sup>:

- *Detecção de omissões ou inexactidões nas declarações dos sujeitos passivos, designadamente, por errado enquadramento dos factos tributários ou incumprimento das obrigações tributárias;*
- *Detecção de irregularidades contabilísticas, face aos reais inputs e outputs das actividades exercidas pelos sujeitos passivos;*
- *Detecção de operações marginais à contabilidade ou simuladas dolosamente na mesma, com vista à fraude e evasão fiscais;*
- *O esclarecimento e a orientação dos sujeitos passivos e demais obrigados tributários sobre o cumprimento dos seus deveres perante a administração fiscal;*
- *A promoção nos termos da lei, do sancionamento das infracções tributárias.*

<sup>5</sup> Vd. Art.º 2.º do RCPIT, aprovado pelo DL. n.º 413/98, de 31/12, e “auditoria financeira e auditoria fiscal”, José Manuel da Silva, in *Fiscália*, n.º 3/4.

Este tipo de controlo dirigido aos contribuintes distingue-se da «*auditoria financeira empresarial*», ou «*certificação de contas*», visto que esta visa, fundamentalmente, obter uma «*certificação dada por um profissional habilitado e independente, em como na sua opinião, as demonstrações financeiras anuais resultantes da contabilidade de uma determinada empresa correspondem à imagem fiel dos respectivos património, situação financeira e resultados, de acordo com as regras e os princípios contabilísticos e as normas de auditoria geralmente aceites*»<sup>6</sup>.

Efectivamente, se a auditoria fiscal procura através de uma metodologia própria realizar um diagnóstico das obrigações fiscais dos contribuintes para efeitos da tributação fiscal legalmente devida, já a auditoria financeira empresarial, embora possa examinar determinados problemas fiscais de uma empresa, tem um âmbito mais restrito e objectivos específicos.

Na verdade, a generalidade dos domínios a examinar no âmbito desta última auditoria não permite aos respectivos auditores formular uma apreciação fiscal aprofundada, visto que esta pressupõe uma orientação particular e uma técnica específica nos trabalhos de verificação fiscal - **a qualificação jurídico-fiscal dos factos examinados**, que vai para além das normas contabilísticas e do controlo interno financeiro que devem ser observadas nas demonstrações financeiras e patrimoniais das empresas.

No que concerne à segunda e terceira modalidades, embora tendo objectivo idênticos no âmbito da **avaliação do desempenho e da gestão desenvolvida pelos serviços fiscais**, elas distinguem-se, fundamentalmente, nesta capítulo, pelo facto de na primeira, os auditores não serem independentes à própria organização - Direcção-Geral- a que pertencem, embora o sejam em relação às actividades funcionais que controlam, enquanto que, na segunda, tanto os auditores-inspectores como o órgão a que pertencem não dependem do organismo a controlar.

Finalmente, relativamente à terceira e quarta modalidades, enquanto, na primeira, ou seja, a que é levada a efeito por um organismo de controlo independente da organização auditanda, este se situa ainda na dependência do mesmo órgão de tutela do poder político, como é o caso da IGF e da DGO, que dependem directamente do mesmo Ministro das Finanças de que os organismos da AT dependem, já, na segunda, o controlo levado a efeito por um **órgão jurisdicional e supremo do Estado**, totalmente independente do poder político,

---

<sup>6</sup> Vd. art.º 2.3 da 4.ª Directiva. J. M. da Silva, in op.cit., p. 9, e Patrice Bougon, in «Audit et Gestion Fiscale», p. 16.

como é o caso do Tribunal de Contas português ou, como noutros países, embora sem poder jurisdicional, ( Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Finlândia, Irlanda, Dinamarca ), pelo **Auditor Geral**, se identifica como o genuíno controlo financeiro externo a tais organismos.

E é por esta razão que, quando o controlo financeiro em questão é efectuado por um órgão que, ainda assim, depende da mesma tutela do poder político que os serviços públicos auditados, o mesmo se tem denominando por *controlo financeiro interno de 2.º nível*, por contraposição ao *controlo financeiro interno de 1.º nível*, efectuado por auditores dos gabinetes internos dos próprios serviços tributários.

Daqui que, em Portugal, o controlo financeiro dos serviços tributários da Administração Tributária é, presentemente, exercido por auditorias internas ou inspecções<sup>7</sup> de 1.º e 2.º nível, e por auditorias externas, que podem ser levadas a efeito pelo Tribunal de Contas, enquanto **Instituição Superior de Controlo** de natureza jurisdicional, ou por auditores privados contratados por aquele mesmo Tribunal - art.º 32.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro -, ou até mesmo pelo Governo<sup>8</sup>.

Todavia, o controlo financeiro dos serviços públicos tributários, que incumbe exercer ao Tribunal de Contas, insere-se no correspondente poder-dever que o mesmo detém de fiscalizar a regularidade jurídica, *lato sensu*, e de avaliar o mérito técnico da actividade financeira de todos os serviços públicos no âmbito da previsão, autorização, realização, arrecadação e contabilização das despesas e receitas públicas, podendo para o efeito realizar auditorias a todos os serviços públicos.

Trata-se, pois, de uma «*auditoria financeira*» das receitas públicas, que, actualmente, tem objectivos específicos, visando, sobretudo, controlar ou fiscalizar a regularidade jurídica das contas públicas e das respectivas operações financeiras que as suportam ou documentam e a boa gestão financeira, tendo em vista a preparação e fundamentação do respectivo julgamento pelo Tribunal de Contas. Trata-se assim, no nosso entendimento, de actos preparatórios necessários à tomada da decisão jurisdicional.

---

<sup>7</sup> Sobre o termo «inspecção», vd. Glossário de termos e expressões normalmente utilizados no controlo e avaliação da administração financeira pública, in “controlo e avaliação da gestão pública”, ed. Rei dos Livros, 1996.

<sup>8</sup> No plano do D.to Comunitário, também o Tribunal de Contas e a própria Comissão podem efectuar auditorias de controlo financeiro externo às receitas tributárias dos Estados membros no âmbito dos recursos próprios comunitários.

Denote-se, que este tipo de auditoria é idêntica, v.g., à **auditoria financeira** das receitas comunitárias, que, para o Tribunal de Contas da UE<sup>9</sup>, visa o exame das contas e o da legalidade e regularidade das operações em termos da previsão/autorização, realização/arrecadação e registo contabilístico das receitas e das despesas públicas, **privilegiando a avaliação da regularidade dos sistemas de controlo interno instituídos/determinados e da «boa gestão financeira»**, alcançando-se esta quando os sistemas e as decisões dependentes do órgão executivo permitem atingir o equilíbrio óptimo entre a realização de um dado objectivo e a escolha e aplicação dos meios disponíveis.

Esta última avaliação assenta nos exames a efectuar em função da **eficácia** (se os resultados previstos foram alcançados), da **eficiência** (se os recursos humanos, financeiros e materiais foram aplicados do modo mais adequado) e da **economicidade** (se tiverem sido escolhidos os meios menos onerosos para atingir os objectivos) .

Note-se, porém, que a «**auditoria financeira das receitas públicas**», onde se insere a das receitas tributárias, visa, em termos gerais, «**a análise das contas e da situação financeira e o exame da legalidade e regularidade das operações por um auditor independente, com vista a emitir ou não uma opinião**»<sup>10</sup>.

Assim, é evidente que esta auditoria poderá também ser realizada por auditores de organismos de controlo de 1.º e 2.º nível, casos das auditorias internas da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) - *no âmbito do controlo sucessivo e sistemático da gestão orçamental*<sup>11</sup> e da IGF, que tem atribuições legais para o exercício do controlo financeiro da actividade financeira do Estado nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira, **contribuindo, designadamente, para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas públicas** ( cfr. art.º 2.º n.º 1 do Dec.-Lei n.º 249/98, de 11 de Agosto).

**Todavia, quanto a nós, a «auditoria financeira das receitas tributárias» assume também diferenças de âmbito e de objectivos da auditoria aos**

<sup>9</sup> cfr. Carlos Moreno, in “*O Tribunal de Contas das Comunidades Europeias*”

<sup>10</sup> cfr. Glossário de termos de auditoria das finanças públicas adoptado pela CECA-CEE-CEEA, Bruxelas, 1989 .

<sup>11</sup> O controlo sistemático e sucessivo da gestão orçamental dos serviços e organismos com autonomia administrativa visa a fiscalização da conformidade legal e regularidade financeira das despesas efectuadas, abrangendo ainda a análise da sua eficiência e eficácia - art.º 10.º da Lei n.º 8/90, de 20/2.

**serviços públicos tributários, tal como a auditoria financeira empresarial diverge da auditoria fiscal dos contribuintes.**

Com efeito, como refere Sousa Franco<sup>12</sup>: “...a existência de órgãos especializados independentes de controlo financeiro constitui a maior das garantias de que os dinheiros públicos, enquanto fenómeno especificamente financeiro ( distinto, neste aspecto, da dimensão jurídico-fiscal, que contrapõe individualmente o Estado aos contribuintes a propósito da percepção das receitas tributárias ), sejam afectos com a máxima honestidade, legalidade e correcção, à satisfação das necessidades públicas, para que a carga fiscal possa ser tão baixa quanto for possível e os benefícios correspondentes para aplicação das receitas tão altos quanto for tecnicamente viável.” (sic, o bold é nosso).

É que a discussão jurídico-fiscal dos actos tributários com os contribuintes compete por, por um lado, à Administração Tributária e ao Governo no âmbito do processo de contencioso administrativo-gracioso: reclamações, execuções fiscais, contra-ordenações e recursos hierárquicos, e, por outro, aos tribunais judiciais- administrativos, fiscais e comuns- no âmbito dos recursos contenciosos jurisdicionais: impugnações, incidentes e crimes fiscais, e resulta do princípio da separação de poderes e do respeito das competências próprias dos tribunais.

Neste contexto, resultam, no nosso entendimento, no âmbito das modalidades de controlo financeiro das receitas tributárias supra apresentadas, três grandes métodos ou tipos de controlo, que, tendo em conta o seu âmbito e objectivos, se deverão diferenciar: - a **auditoria fiscal**, a **auditoria de desempenho dos serviços públicos tributários** e a **auditoria financeira externa das receitas tributárias**.

Assim, considerando que a auditoria fiscal não tem como objectivo o controlo dos serviços públicos tributários, mas antes o do comportamento fiscal dos contribuintes, e o controlo da gestão orçamental e a auditoria financeira externa são formas mais restritas de controlo do que a «**auditoria de desempenho dos serviços públicos tributários**», pelo menos, em termos de objectivos globais, é este tipo de controlo, misto de avaliação, doravante designado de **ASPT**, que iremos abordar, e que, naturalmente, no âmbito dos diversos tipos de auditoria em que se concretiza compreende a auditoria financeira das contas geridas ou sob a responsabilidade dos serviços e organismos públicos.

---

<sup>12</sup> In *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países*, Lisboa 1992, p. 16.

## 2. OBJECTIVOS

Em primeiro lugar, recordemos, muito sumariamente, que aos serviços da Administração Tributária incumbem várias funções tributárias, tendo em vista, genericamente, a liquidação e a cobrança dos impostos previstos no sistema fiscal português.

Para além destas funções gerais, e para a sua prossecução, aqueles serviços desenvolvem inúmeras e complexas actividades, tais como: atendimento dos contribuintes, recepção das declarações de rendimentos e meios de pagamento, reconhecimento de benefícios fiscais, apreciação e resolução do contencioso administrativo tributário, cobrança coerciva e recebimento dos impostos, penalização do incumprimento fiscal e inspecção/fiscalização tributária dos contribuintes.

Para a realização de todas aquelas actividades é necessário gerir toda uma máquina administrativa fiscal e de tesouraria, que implica inúmeros recursos humanos e materiais, sistemas de informação, hardware e software informáticos, instalações, grandes centros informáticos, etc., que estão repartidos por todo o País, a nível de serviços centrais, distritais e locais.

Por outro lado, tais actividades e tarefas estão disciplinadas por lei e por regras administrativas de controlo interno, e, em virtude dos deveres funcionais inerentes ao estatuto dos respectivos agentes, estes estão por dever geral e especial vinculados aos princípios da legalidade e da *eficiência, eficácia e economicidade*<sup>13</sup> tanto no seu desempenho em geral, como no exercício da função de gestão, já que os mesmos são inerentes à realização da prossecução do interesse público - objectivo único de toda a Administração Pública.

Neste quadro, a **ASPT** visará relativamente, quer ao conjunto das funções de cada um dos serviços a auditar, quer a qualquer uma em concreto, quer ainda a uma determinada actividade ou sistema de controlo interno tributário, avaliar o respeito pelo cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis e a eficácia e a eficiência da respectiva gestão, ou utilizando a linguagem de auditoria mais recente, **avaliar a legalidade e a regularidade**, que integra os princípios da **economicidade**, da **eficiência** e da **eficácia**, **do desempenho e das performances da gestão desenvolvida**, que constituem, quanto a nós, os grandes objectivos gerais deste tipo de auditoria.

Assim, esta conclusão levar-nos-á, obviamente, para a **auditoria do desempenho e da gestão** dos serviços públicos, um tipo de auditoria fomentada na

---

<sup>13</sup> Vd. art.º 10.º do CPA.

década de 80<sup>14</sup>, cujos parâmetros de avaliação são precisamente a eficiência, a eficácia e a economicidade, em que assumem papel de relevo os sistemas de controlo interno e a gestão dos recursos em termos dos resultados obtidos.

Este tipo de auditoria, também denominado «operacional» e «value for money», tem sido desenvolvido, no Reino Unido, pelo NAO - National Audit Office e pela Audit Commission for Local Authorities in England and Wales; no Canadá, pelo Office of the Controller-General e pelo Office of the Auditor General; nos EUA, pelo GAO - General Accounting Office, e, na Suécia pelo NAB- Swedish National Audit Bureau.

Saliente-se a auditoria do «Office of the Controller-General» do Canadá, que, sendo um departamento dependente do primeiro ministro e independente dos diversos ministérios, actua em relação estreitas com os departamentos de auditoria interna de cada Ministério, que procedem a uma avaliação da economicidade, eficiência e eficácia dos programas dos serviços e da respectiva conformidade legal e patrimonial, avaliando a um 2.º nível aqueles mesmos programas, com base nos relatórios por aqueles produzidos.

Porém, para além daqueles dois grandes objectivos gerais da ASPT, podemos enumerar ainda alguns dos seus objectivos mais específicos, já que assumem, quanto a nós, a maior relevância e actualidade, encontrando-se previstos no PA da IGF para o triénio 2000/2002, através da realização de cinco programas de intervenção no domínio do controlo financeiro das receitas e das administrações tributárias<sup>15</sup>:

- a) **Conhecer, acompanhar e avaliar a adequação e a qualidade dos sistemas de informação e de controlo interno da administração financeira do Estado, na vertente das receitas tributárias;**
- b) **Contribuir para a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência do desempenho dos serviços da AT;**
- c) **Contribuir para a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência dos sistemas de administração das receitas tributárias, por grandes grupos de impostos e de benefícios fiscais;**
- d) **Contribuir para a qualidade dos serviços prestados pela AT e para o respeito dos direitos e garantias dos contribuintes, sobretudo nas**

---

<sup>14</sup> Vd. Office of the Auditor General of Canada - Audit Guid- auditing of procedures for effectiveness, Canadá, 1981.

<sup>15</sup> Controlo dos sistemas de informação e de controlo interno das receitas do Estado, controlo da gestão e do desempenho da AT, controlo dos sistemas de administração das receitas tributárias, cidadão e contribuinte e combate à fraude e evasão tributárias.

actividades funcionais consideradas de risco ( v.g., atendimento dos contribuintes, justiça e inspecção tributárias;

- e) Prestar o apoio ao Governo para o aperfeiçoamento do sistema tributário e para a identificação dos factores críticos estruturais da Administração Tributária;
- f) Cooperação com os serviços de auditoria interna da AT e com as instituições superiores de controlo de finanças públicas, nacionais e internacionais.

Estes cinco objectivos do controlo e avaliação das receitas e das administrações tributárias que a ASPT visa prosseguir através dos referidos cinco programas de intervenção, **numa óptica de procurar modificar os cenários de risco identificados**, desdobram-se em vários objectivos operacionais de intervenção, correspondentes a outros tantos projectos de acção concreta, tendo em vista:

- Assegurar a eficácia dos sistemas de informação e de controlo das receitas do Estado, que permitem, designadamente, a contabilização e a gestão da execução orçamental das receitas tributárias;
- Assegurar a eficácia dos sistemas de informação e de controlo de gestão da tesouraria do Estado;
- Assegurar a eficácia dos sistemas de informação e de controlo interno da administração tributária (DGITA, DGCI, DGAIEC e DGT);
- Assegurar a eficácia dos sistemas de informação de gestão das receitas parafiscais da Segurança Social;
- Assegurar o controlo e avaliação do desempenho e da gestão dos serviços locais, distritais e regionais da AT;
- Assegurar a adequação e suficiência dos recursos humanos e materiais da AT;
- Contribuir para a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência da administração dos tributos e dos benefícios fiscais;
- Contribuir para o respeito dos direitos e garantias dos contribuintes no âmbito da justiça e da inspecção tributárias;
- Contribuir para a eficácia na prevenção e repressão da fraude e evasão tributárias;
- Contribuir para a eficácia do desempenho da AT na detecção e repressão do incumprimento tributário.

### 3. CONCEITO

Uma vez apontados os objectivos gerais da ASPT, pensamos poder, seguidamente, determinar um conceito próprio para este tipo de auditoria.

Porém, para este efeito, afigura-se-nos importante atendermos às seguintes características de uma auditoria, geralmente aceites<sup>16</sup>:

*I- Um exame metodológico duma situação; II- por uma pessoa independente e competente; III- que se assegure da validade material dos elementos que deve controlar; IV- que verifique a conformidade do tratamento dos factos com as regras, as normas e os procedimentos do sistema de controlo interno; V- tendo em vista exprimir uma opinião motivada sobre a conformidade global dessa situação com as normas (legais e regulamentares); VI- através de um relatório.*

Assim, partindo destas VI características, passaremos a adaptá-las à ASPT, tendo em vista o respectivo conceito:

#### *I- Exame metodológico duma situação*

Nesta 1.<sup>a</sup> característica, a adaptação torna-se simples, já que também a ASPT tem por base um exame (inspecção), que para ser aprofundado e ser metodológico terá que, forçosamente, ser previamente planificado e testado «in loco» para aderência dos seus objectivos à realidade da situação a auditar, tendo em vista uma avaliação final.

Porém, convirá precisar o termo «situação», que na perspectiva da ASPT se configurará mais abrangente se traduzido por «*serviço, função, sistema ou programa tributários*».

#### *II- Por uma pessoa independente e competente*

Quanto a esta característica, ela poder-se-á manter na íntegra, na medida em que os auditores que realizam a ASPT deverão ser, no mínimo, funcionalmente independentes face ao objecto da auditoria. Todavia, note-se que o auditor para ser profissionalmente competente deverá também ter conhecimentos técnicos multidimensionais em áreas fundamentais, tais como : direito financeiro, fiscal, administrativo, penal, disciplinar, auditoria, gestão, ciências sociais e políticas, contabilidade, sistemas de informação e informática. Isto, sem prejuízo

---

<sup>16</sup> Vd. «Audit et contrôle interne-Principes, objectifs et pratiques», Lionel Collins e Gérard Valin, 3.<sup>a</sup> Ed , pp.24/25.

de numa área ou noutra, v.g., direito fiscal e informática, dever possuir conhecimentos especializados.

### *III- Que assegure a validade material dos elementos que deve controlar*

Também neste caso, esta característica é de aplicação total e directa. Efectivamente, o auditor tem que suportar a sua avaliação final em factos materiais que examinou ou em estimativas estatísticas obtidas através dos seus conhecimentos e experiência profissionais.

Se os elementos de informação que examinou não são fiáveis nem verdadeiros, a sua avaliação tem que ter em conta isto mesmo, podendo mesmo impedir a sua formulação, enquanto não se promova a respectiva regularização.

### *IV- Que verifique a conformidade dos elementos de informação ou dos factos materiais com as regras, as normas e os procedimentos do sistema de controlo interno*

Quanto a esta característica, a ASPT exige, como já referimos supra, uma verificação mais ampla que o simples sistema de controlo interno. Ela visa, consoante os objectivos específicos a que se dirija, verificar a regularidade, no sentido de *cumprimento das normas legais e regulamentares*, a economicidade, a eficiência e a eficácia do sistema de controlo interno, do desempenho funcional e operacional e da gestão.

Assim sendo, entendemos que a característica enunciada deverá para a ASPT ser a seguinte:

*-«Que verifique a legalidade e a regularidade, incluindo a economicidade, a eficiência e a eficácia, do sistema de controlo interno, do desempenho funcional e operacional e da gestão ».*

### *V- Tendo em vista exprimir uma opinião fundamentada sobre a conformidade global dessa situação com as normas legais e regulamentares*

No que concerne a esta característica, entendemos dever introduzir-lhe as seguintes alterações:

Parece-nos que a expressão «avaliação» em vez de «opinião» se coaduna mais com a ASPT, sendo inerente a essa avaliação que se evidenciem, para além dos factos irregulares por acção ou omissão, os principais pontos fortes, fracos e críticos e respectivas causas relativamente à situação encontrada, bem como se proponham as medidas mais adequadas para melhorar e alterar o diagnóstico efectuado, sendo caso disso.

Assim sendo, parece-nos mais adequada a seguinte designação: *«tendo em vista exprimir uma avaliação técnico-jurídica e ou técnico-financeira fun-*

*damentada sobre a situação global desse serviço função ou sistema, por referência aos factos constatados e às normas legais e regulamentares aplicáveis ».*

#### *VI- Através de um relatório*

Quanto a esta característica, nada temos a referir de essencial que obste à sua aplicabilidade total ao tipo de auditoria em análise.

Assim sendo, unificando as VI características ut supra enunciadas, entendemos ter obtido um conceito próprio para a ASPT:

*Um exame metodológico de um serviço, função, programa ou sistema tributários; por uma pessoa independente e competente; que se assegure da validade material dos elementos que deve controlar; que verifique a legalidade e a regularidade, incluindo a economicidade, a eficiência e a eficácia, do sistema de controlo interno, do desempenho funcional e operacional e da gestão; tendo em vista exprimir uma avaliação técnico-jurídica e ou técnico-financeira fundamentada sobre o desempenho global desse serviço, função, programa ou sistema, por referência aos factos constatados e às normas legais e regulamentares aplicáveis; através de um relatório.*

## 4. TIPOS

4.1. Tal como já referimos, anteriormente, o controlo financeiro das receitas e das administrações tributárias tem uma diversidade de objectivos gerais e específicos que requerem tipos de controlo especializados, segundo o âmbito e os factores de risco que estiverem em causa em cada uma das áreas que se pretenda auditar.

Efectivamente, dado o âmbito em termos de actividades e sistemas que a ASPT pode abranger: *financeiros, administrativos, de gestão fiscal, de procedimento gracioso e de contencioso tributários*, etc., o respectivo controlo/avaliação deverá ser perspectivado em termos de desempenho global, parcial ou de áreas ou funções muito específicas.

É, pois, neste contexto, que, seguidamente, passaremos a apresentar os principais tipos de produtos de controlo que a ASPT compreende, tanto numa pers-

pectiva de controlo global ou integrado, como de controlo especialmente orientado para determinadas áreas, actividades ou sistemas de maior risco fiscal. Assim, relativamente aos tipos de ASPT, na perspectiva dos respectivos produtos e segundo os objectivos gerais e específicos a que se dirija, podemos classificá-los, de uma forma geral, do seguinte modo:

- a) «*Auditorias integradas*», que visam a avaliação integrada da regularidade, *lato sensu*, do sistema de controlo interno e do desempenho operacional, administrativo e ou financeiro, de um determinado serviço, e, bem assim, das práticas de gestão implementadas pelos respectivos responsáveis<sup>17</sup>;
- b) «*Auditorias orientadas*», que visam uma avaliação centrada no desempenho operacional e na gestão de determinadas actividades ou áreas funcionais cometidas a um ou mais serviços, que comportam fortes probabilidades de incumprimento ou de ineficiência e de ineficácia do desempenho e da gestão<sup>18</sup>;
- c) «*Auditorias de gestão*», dirigidas à avaliação da regularidade, eficácia e eficiência das performances da gestão desenvolvida num determinado período;
- d) «*Auditorias de sistemas*», que visam uma avaliação integrada dos diversos elementos, tarefas actividades ou funções, que compõem um todo - **sistema** -, concebido para a realização harmónica de um mesmo fim ou de determinados objectivos específicos.

Note-se que as auditorias de sistemas têm vindo a ser concebidas como sendo antes mais uma metodologia ou abordagem do que um tipo de auditoria ( na doutrina francesa citada: «**l'approche à l'audit par les systèmes**»). Esta abordagem de avaliação integrada supra referida tem como principal objectivo a análise dos sistemas funcionais ou subsistemas operacionais, e em especial dos sistemas de controlo interno e de informação, tendente à identificação dos respectivos pontos fracos/críticos e a avaliação sob a forma como os serviços, onde os mesmos se integram, estão organizados, o âmbito da sua actividade, a

<sup>17</sup> Estas auditorias incidem, geralmente, sobre os serviços operativos locais da AT, visando, periodicamente, obter um diagnóstico global do desempenho e da gestão destes serviços, de modo a identificar os principais factores condicionantes da eficácia e da eficiência dos mesmos.

<sup>18</sup> Incidem, sobretudo, sobre as actividades mais importantes sob o ponto de vista tributário e cujos factores de risco inerentes são mais elevados - v.g., fiscalização tributária, justiça fiscal, retenções na fonte, reembolsos.

observância das normas legais e regulamentares e a adequação da gestão dos meios ao seu alcance face aos respectivos objectivos<sup>19</sup>.

- e) «*Auditorias de programas*», dirigidas à avaliação da eficácia e da eficiência do desempenho e da gestão por referência aos resultados alcançados face aos objectivos previstos. Por «programa» entendemos: o conjunto de objectivos, previamente definidos, a desenvolver por determinados recursos humanos ou serviços, com calendarização de resultados a atingir e mediante determinados custos financeiros previstos.
- f) «*Auditorias temáticas* », que incidem sobre temas-situações tributárias muito específicas de risco, dado que comportam fortes probabilidades de irregularidades, falta de controlo ou de fraudes fiscais, e que, geralmente, abrangem vários serviços tributários e outras entidades públicas ou privadas;
- g) «*Auditorias financeiras*», especialmente dirigidas aos serviços da AT com funções de gestão de tesouraria e de caixa. O conceito geralmente aceite de auditoria financeira é o seguinte<sup>20</sup>:

Análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações, realizada por um auditor, com vista a emitir ou não um parecer. Esta auditoria inclui:

- 1) **análise das contas e da situação financeira** da entidade auditada, com vista a verificar se:
  - a) todas as operações foram correctamente autorizadas, liquidadas, ordenadas, pagas e registadas;
  - b) foram tomadas medidas apropriadas com vista a registar com exactidão e a proteger todos os activos, por exemplo:
    - tesouraria;
    - investimentos;
    - inventário dos valores imobilizados;
    - existências.

---

<sup>19</sup> Vd. neste sentido, Dr. António Joaquim Carvalho, in «A Auditoria no Controlo das Finanças Públicas», p. 10.

<sup>20</sup> Cfr. Glossário de termos e expressões normalmente utilizados no controlo e avaliação da gestão financeira pública, in Controlo e avaliação da gestão pública, ed. Rei dos Livros, 1996.

2) **análise da legalidade e regularidade**, com vista a verificar se:

- a) todas as operações estão em conformidade com a legislação geral e específica em vigor;
- b) todas as despesas e receitas são, respectivamente, efectuadas e arrecadadas com observância dos limites financeiros e do período autorizados;
- c) todos os direitos e obrigações são pautados e geridos segundo as normas aplicáveis;
- d) foi efectuada uma boa gestão financeira.
- h) « Auditorias informáticas ».

Por auditoria informática entendemos «*O exame metodológico de resultados ou estruturas informáticos (dados registados em suporte informático, incluindo o próprio sistema informático: aplicações, sistema de gestão e programas), por uma pessoa independente e competente, com o fim de exprimir uma opinião/avaliação sobre a sua conformidade às normas geralmente aceites*»<sup>21</sup>.

A título de comentário sobre os principais tipos de ASPT *ut supra* apresentados, parece-nos serem de realçar os seguintes aspectos:

As «*auditorias orientadas*» constituem hoje um dos principais meios de controlo financeiro aos serviços públicos tributários, já que, sendo este necessariamente selectivo, se permite controlar as áreas funcionais tributárias de maior risco em termos de regularidade, eficácia e eficiência do desempenho e da gestão, ou onde são mais prováveis os fenómenos da fraude e evasão fiscais.

No que concerne às *auditorias temáticas*, estas assumem, já hoje, um papel de grande relevo no controlo financeiro das receitas tributárias, já que se dirigem a situações concretas de grande risco em matéria de omissão da acção de auditoria fiscal adequada, de fraude e evasão fiscais, ou onde o sistema tributário carece de ser aperfeiçoado em termos normativos.

Quanto à «*auditoria de sistemas*», tendo em conta, designadamente, o ambiente PED, que começa a ser dominante na AT portuguesa, este tipo ou metodologia de auditoria tende a consolidar-se como o de maior importância no âmbi-

---

<sup>21</sup> Para maior desenvolvimento, vd. item 6.2. deste trabalho.

to da ASPT interna e externa, sobretudo na vertente dos *sistemas de controlo interno e de gestão fiscal das principais actividades funcionais da AT*.

4.2. Por último, não deixaremos de fazer referência aos **exames fiscais** que a IGF também realiza no âmbito das suas competências e a um novo método de acção nesta área - a **avaliação** por contraposição à auditoria ou controlo de desempenho.

Quanto aos exames fiscais, denote-se que após a entrada em vigor da Lei Geral Tributária e do Regulamento Complementar de Inspeção Tributária, a IGF, enquanto serviço de controlo sectorial e estratégico da administração financeira do Estado, não integrando a AT, continua a ter para o exercício das suas atribuições previstas na lei, por iniciativa própria do inspector-geral de finanças ou por determinação do Ministro das Finanças, o poder funcional de proceder à realização de exames fiscais a entidades públicas e privadas quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia, ou quando se mostre indispensável a sua realização para o controlo indirecto de quaisquer entidades abrangidas pela sua acção, *maxime* da Administração Tributária, sem prejuízo das competências específicas do Banco de Portugal, do ISP e da CMVM.

O exame fiscal que a IGF realiza, no âmbito da sua competência, é um exame independente *às contas, operações financeiras e ao respectivo sistema de controlo interno* das entidades abrangidas pela sua intervenção, tendo em vista a verificação da legalidade e regularidade do cumprimento das suas obrigações tributárias e do consequente procedimento tributário desenvolvido pela AT no âmbito das respectivas competências.

Note-se que, tanto os exames fiscais realizados pela IGF, como o procedimento de inspeção tributária realizado pela AT integram-se no domínio mais amplo da **auditoria fiscal** ou **inspeção tributária** – entendida de forma ampla como uma *auditoria/exame/inspeção realizada por uma pessoa competente às contas, operações financeiras e ao sistema de controlo interno financeiro de uma pessoa colectiva ou singular, tendo em vista verificar o cumprimento das respectivas obrigações contabilísticas e fiscais e de proceder à qualificação jurídico-tributária dos factos e operações fiscalmente relevantes para efeitos da determinação da matéria tributável*.

Todavia, os exames fiscais realizados pela IGF têm natureza e finalidades diferentes do procedimento de inspeção tributária realizado pela AT, já que, enquanto os exames realizados pela IGF têm sempre como objectivo final o controlo da administração financeira do Estado, o procedimento da inspeção

tributária visa o controlo imediato da situação tributária do contribuinte e a consequente arrecadação das receitas tributárias devidas, sem prejuízo da promoção do sancionamento das infracções tributárias cometidas

No que concerne à **“avaliação”**<sup>22</sup>, importará referir que, em sentido amplo, a palavra avaliação refere-se a **todas as formas de valoração, traduzidas pela emissão de um juízo e com base em determinados critérios**. Em sentido restrito, como disciplina científica que já é, também não existe uma definição única de avaliação, antes uma multiplicidade não só de acepções mas também de utilizações sociais.

É um termo muito genérico que abrange diversos conteúdos e diversos objectos: programas, instituições, agentes, políticas, etc.. Para além da polissemia de termos - valoração do mérito, controlo dos resultados, da eficácia, análise de efeitos, medida de efeitos reais, determinação do custo das políticas -, junta-se uma grande diversidade de práticas institucionais. Em comum têm o facto de constituírem uma actividade que se baseia no emprego de procedimentos científicos e em métodos de investigação das ciências sociais, necessários à obtenção da informação suficiente e relevante para, justificadamente, emitir um juízo de valor.

Este novo instrumento de gestão, começou por traduzir a medida quantitativa dos resultados, mas, actualmente, é já pacífico considerar que os aspectos qualitativos são absolutamente determinantes.

Mais recentemente, determinar os efeitos reais (da política/programa) após a sua aplicação, pondo em evidência relações de causalidade entre estes e os objectivos explícitos ou implícitos, é outra forma de explicitar em que consiste esta forma de pesquisa social.

Podemos definir **política pública** como um conjunto de programas da responsabilidade dum ente público, que tem em vista a modificação de determinadas situações da sociedade consideradas indesejadas. Proceder à sua avaliação significa, para Caride Gómez, efectuar uma análise e interpretação valorativa dos seus resultados e conquistas e dos seus correspondentes processos.

Relativamente feliz parece-nos o conceito acolhido em França pela *Lei Viveret*, segundo a qual **“avaliar uma política consiste em medir os efeitos por ela gerados e em averiguar se os meios jurídicos, administrativos e financeiros utilizados produziram os efeitos esperados”**.

---

<sup>22</sup> Para maior desenvolvimento, vd. “Controlo e avaliação da gestão pública”, ed. Rei dos Livros, 1996, da Dr.ª Maria do Rosário Torres e do autor, pags. 90 e ss.

Assim, a avaliação é um instrumento mais abrangente e mais exigente em termos metodológicos: os seus métodos de investigação são de base sociológica e fazem apelo a sondagens e estudos de opinião, que são instrumentos desconhecidos do controlo. Implica também maior disponibilidade de tempo. Várias outras diferenças podem ser apontadas, designadamente:

- *O controlo apreende a actividade estudada a partir dos elementos financeiros disponíveis, sendo que a escolha das observações é efectuada no decurso da acção. A avaliação começa por uma escolha bem determinada das questões para as quais se espera uma resposta.*
- *As especialidades técnicas que intervêm no controlo são sobretudo contabilísticas, económicas, financeiras e jurídicas. A avaliação é desenvolvida num quadro de pluridisciplinariedade.*
- *O controlo é sempre interno ao Estado<sup>23</sup>, mesmo que os organismos de controlo estejam fora da hierarquia. A avaliação é frequentemente realizada por profissionais exteriores à Administração.*
- *Os controlos preocupam-se com os **outputs** - realizações ou produtos na nova nomenclatura - enquanto a avaliação põe a ênfase nos **outcomes** -, impacte real dos resultados.*

Todavia, têm em comum o facto de serem instrumentos técnicos de ajuda à gestão, úteis em primeira linha para os executores das políticas, e serem também vistos como uma exigência democrática dos cidadãos.

Em suma, em termos conceituais *«avaliação» é uma identificação e análise dos resultados e impactes de um programa, política, actividade ou acção de uma entidade pública no contexto dos objectivos definidos ou implícitos e dos meios utilizados.*

Por sua vez, *«avaliação de programas»* é uma revisão e avaliação periódica, independente e objectiva de um programa, para determinar à luz das circunstâncias presentes, a adequação dos objectivos delineados e seus resultados, tanto os pretendidos quanto os não pretendidos. Estas avaliações questionarão a real existência do programa e os seus resultados e impactes.

---

<sup>23</sup> Pelo menos, o controlo da legalidade.

## 5. METODOLOGIA GERAL

Para que os resultados de uma qualquer auditoria sejam precisos, credíveis e eficazes é imprescindível adoptar uma metodologia própria e adequada, entendida esta como *o iter metodológico do controlo*, conjugada com a observância de normas geralmente aceites por parte das entidades internacionais de controlo financeiro.

É com estes pressupostos que passaremos, seguidamente, a apresentar uma metodologia geral para a realização da ASPT, que entendemos adequada.

Como facilmente se depreenderá do que temos vindo a aduzir relativamente aos objectivos, características e tipos da ASPT, é factor determinante para a sua realização *in loco* que seja definida uma metodologia estratégica e operacional, ou seja, *que se estabeleçam os métodos e as técnicas<sup>24</sup> a seguir em todas as fases que compõem o seu iter global, que vai desde a sua preparação até à elaboração do respectivo relatório final.*

Esta asserção conduz-nos, logicamente, para a necessidade da elaboração de um programa da auditoria, também designado de plano global, que integra um conjunto complexo de elementos de informação a analisar e de procedimentos a adoptar ao longo da sua realização.

Assim, tendo em conta a experiência colhida no âmbito das auditorias que já realizámos no âmbito da ASPT e a informação que analisámos entre a diversa bibliografia consultada, podemos estabelecer, como principais fases da metodologia geral sob análise, as seguintes:

**I)- ESTUDO PRELIMINAR. II)- PLANO DA ACÇÃO. III)- IMPLEMENTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA *IN LOCO*. IV)- ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO. V)- PROCESSO DE DECISÃO. VI)- ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS**

Assim, iremos referir, seguidamente, os principais aspectos que caracterizam cada uma daquelas seis fases:

### **I) ESTUDO PRELIMINAR**

A primeira fase de um programa de auditoria consiste, fundamentalmente, na recolha- *carregamento das baterias de indicadores*- e no estudo da informação disponível existente sobre o seu objecto, tendente, por um lado, a identificar as

---

<sup>24</sup> Os métodos e técnicas constituem os designados procedimentos de auditoria, sendo os métodos o caminho e as técnicas os meios utilizados tendo em vista os objectivos previamente definidos.

principais situações de risco, e por outro, a determinar o correspondente risco da auditoria a realizar.

O risco da auditoria, isto é, o risco da respectiva avaliação final não corresponder ao diagnóstico fiel da situação auditada, afere-se pelo resultado obtido da seguinte fórmula: (**risco inerente ao serviço/empresa**) x (**risco do sistema de controlo interno**) x (**risco de detecção do auditor**), ou seja: **RA=RI\*RCI\*RD**.

O resultado assim obtido influenciará a natureza e a extensão dos testes a realizar, de modo a que o risco final assumido seja aceitável.

Assim, para que se reduza o risco da auditoria deverá haver uma relação inversa entre os três factores de risco referidos, de acordo com o quadro seguinte:<sup>25</sup>

		RISCO	CONTROLO	INTERNO
		ALTO	MÉDIO	BAIXO
RISCO INERENTE	ALTO	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO
	MÉDIO	BAIXO	MÉDIO	ALTO
	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO

⇒As valorações marcadas correspondem ao **Risco de Detecção**.

Por outro lado, na fase do estudo preliminar, o auditor tem que se precaver sempre de não vir a cair em situações de **superconfiança** ou de **subconfiança** provenientes dos resultados dos testes substantivos que irá realizar, face ao cenário de risco que previamente estabeleceu, resultante do « conhecimento aparente» que detinha no início da auditoria<sup>26</sup>.

Nesta referida fase, assume a maior importância o estudo dos sistemas existentes na entidade *auditanda*, onde o sistema de controlo interno detém um papel chave.

Note-se, finalmente, que toda a supra referida informação geral a analisar deverá, em princípio, constar dos «*dossiers de informação geral*» ou «*dossiers permanentes*», elaborados e actualizados pelos respectivos responsáveis, designados pelos órgãos de direcção dos organismos incumbidos do controlo fi-

<sup>25</sup> Cfr. Apêndice à Norma Internacional de Auditoria n.º 6, emitida pela *International Federation of Accountants* (IFAC).

<sup>26</sup> Vd. «The auditor at the turn of the Century and the Impact of the New Information Technology on his Activities» - Public Management Service of OECD in cooperation with the Inspectorate General of Finance, Portugal, January 25-27, 1995

nanceiro. Mas, se tal não acontece, importará, preliminarmente, obter toda essa informação junto da(s) entidade(s) auditanda(s).

Tal informação deverá, essencialmente, ser a seguinte:

- *estrutura organizativa, qualificação dos recursos humanos e responsáveis pelos respectivos cargos funcionais;*
- *actividades funcionais e operacionais que incumbem a cada um dos serviços a auditar;*
- *regime jurídico, por referência aos diplomas legais e regulamentares aplicáveis;*
- *sistema de controlo interno instituído, por referência às normas legais e regulamentares, instruções administrativas, manuais de procedimentos e de utilizador de sistemas informatizados;*
- *meios instrumentais e técnicas funcionais e operacionais empregues no âmbito dos sistemas de informação e processamento de dados;*
- *sinopse da evolução histórica do controlo já efectuado, incluindo o das auditorias internas de 1.º nível, em matéria de diagnóstico dos principais pontos fortes, fracos e críticos e das medidas tomadas pelos respectivos responsáveis.*

## II) PLANO DA ACÇÃO

Esta 2.ª fase, sustentada na 1ª, consiste na elaboração do plano da acção, que é uma peça fundamental para o êxito de qualquer auditoria, e que, no nosso entendimento deve, nomeadamente, contemplar os seguintes aspectos:

- *objectivos gerais;*
- *objectivos específicos;*
- *âmbito temporal da respectiva incidência;*
- *definição do grau de risco da auditoria e dos principais pontos críticos a considerar;*
- *definição das amostras e referência para o tipo dos testes de conformidade e substantivos<sup>27</sup> a realizar;*

---

<sup>27</sup> Os testes de conformidade visam aferir da existência, eficácia e continuidade dos sistemas, maxime, de controlo interno. Os testes substantivos visam avaliar da integralidade (*se os outputs correspondem ao universo dos inputs financeiros/tributários tratados/registados e o grau de atraso existente no respectivo tratamento*), correcção (*se as operações de tratamento e de registo foram correctas: legais, regulares e exactas*) e a validade (*se os outputs correspondem à realidade em termos de materialidade*) dos outputs financeiros/tributários registados/registáveis.

- *referência aos principais procedimentos a adoptar* <sup>28</sup>;
- *número e perfil dos auditores necessários*;
- *cronograma da auditoria*.

Note-se que, em princípio, no nosso entendimento, o plano da auditoria deverá ser elaborado pelo seu mais directo responsável, com a coadjuvação técnica e administrativa que for considerada adequada, sobretudo quando a auditoria se desenvolver em ambientes informatizados.

Todavia, em determinadas situações complexas, a elaboração do plano da acção poderá ser desenvolvido por uma equipa projecto.

### **III) IMPLEMENTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA IN LOCO**

Uma vez efectuada a planificação da auditoria a realizar, segue-se, naturalmente, esta 3.<sup>a</sup> fase, que, em termos gerais, compreende os seguintes aspectos de intervenção fundamentais:

- Entrevista prévia com os responsáveis do serviço, programa ou sistema a auditar<sup>29</sup>, tendo em vista a informação complementar necessária aos objectivos definidos no plano;
- Análise do sistema de controlo interno implementado<sup>30</sup>;
- Recolha e distribuição das amostras para realização dos testes substantivos e de conformidade pelos auditores da equipa;
- Realização dos testes substantivos e de conformidade e ajustamento das amostras, sendo caso disso;
- Esclarecimento final das situações irregulares encontradas junto dos respectivos responsáveis, de modo a apurar-se as respectivas causas e a ultimar-se a recolha dos elementos de prova/fundamentação necessários ao relatório da auditoria.

---

<sup>28</sup> Note-se que para a realização de determinadas auditorias, os órgãos de controlo dispõem, desde logo, de manuais de controlo standards, limitando-se o plano a introduzir alguns ajustamentos face aos objectivos específicos de cada auditoria.

<sup>29</sup> Esta entrevista obedece, nalguns casos, a um «roteiro standard» preconcebido ( cfr. «roteiro», inserto no *Modelo de controlo às Repartições de Finanças*, ed. IGF/IST, Maio de 1993.

<sup>30</sup> Que inclui a confirmação do sistema, isto é, a verificação da exactidão da informação registada, através da realização de testes de conformidade, que consistem em seleccionar uma ou mais operações tipo e acompanhar todo o seu circuito - o *walk through*.

#### IV) ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

Ultimadas as verificações, e após o estudo dos resultados obtidos e da agregação da informação colhida, sendo caso disso, segue-se a fase da elaboração do relatório da auditoria, que deverá ser preciso, claro, conciso e conclusivo.

Deste relatório deverão constar os seguintes aspectos:

- **Origem, âmbito, objectivos e metodologia da auditoria; Resultados das verificações efectuadas;**
- **Valoração dos factos em termos da regularidade, economicidade, eficiência e eficácia do desempenho e da gestão;**
- **Identificação do diagnóstico dos pontos fortes, fracos e críticos e respectivas causas (os factores condicionantes ou impeditivos da economicidade, eficiência e eficácia );**
- **Conclusões, recomendações e propostas.**

Denote-se que a fundamentação das conclusões deve ser apoiada em documentos de prova e mapas de evidenciação/demonstração, **anexos ao Relatório**, e em *papéis de trabalho* a arquivar no *dossier permanente* ou *corrente*, consoante os casos<sup>31</sup>.

#### V) PROCESSO DE DECISÃO

Elaborado o projecto de relatório, segue-se a fase do procedimento do contraditório<sup>32</sup> com os responsáveis directos pelos serviços auditados ou envolvidos na auditoria e o dirigente máximo do respectivo organismo, tendo em vista obter a sua posição sobre as asserções, conclusões e recomendações formuladas naquele projecto de relatório, tendo em vista a elaboração do relatório definitivo da auditoria, a submeter a decisão da entidade competente.

---

<sup>31</sup> O *dossier permanente* tem em vista fornecer a informação necessária a futuras auditorias à mesma entidade, enquanto o *dossier corrente*, que é um dossier interno do órgão de controlo, diz respeito à documentação específica de uma determinada auditoria, que permanecerá em activo até ao fecho final do *processo de auditoria*, passando, posteriormente, a arquivo morto.

<sup>32</sup> Sobre o procedimento de contraditório a seguir pela IGF e a DGCI, vd. Protocolo n.º 14/99, publicado no DR, II Série, n.º 77, de 1-4-99, estabelecido entre estas duas entidades. Vd. também Desp. do MF n.º 661/99, de 19-10-98, publicado no DR, II Série, n.º 12, de 15-01-99, que regula a aplicação do princípio do contraditório às acções desenvolvidas pela IGF no âmbito do controlo da administração financeira do Estado.

## VI) ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS

Nesta última fase, pretende-se que o órgão de controlo financeiro efectue o controlo dos resultados da auditoria - inspecção, tendo em vista garantir a correcção das irregularidades e a adopção das medidas fixadas no despacho de decisão por parte do(s) serviço(s) auditado(s).

Esta fase é fundamental. Nela reside, em grande parte, a eficácia do controlo.

### 6. ESPECIFICIDADES EM AMBIENTE PED

#### 6.1 A auditoria em ambiente PED

Se para qualquer tipo de auditoria, o ambiente PED<sup>33</sup> é um aspecto fundamental para a respectiva análise de riscos e definição da respectiva metodologia, para a ASPT o fenómeno das novas tecnologias de informação e de processamento de dados por computador apresenta-se, igualmente, como um factor essencial a ter em conta pelos auditores e órgãos de controlo financeiro dos nossos dias.

*«Mudam-se os tempos, as tecnologias, as pessoas, as vontades e as organizações, tomando, necessariamente, a auditoria novas feições e variáveis».*

Efectivamente, se os sistemas de informação e de controlo interno a auditar estão informatizados e a informação documental e os procedimentos manuais passam a ser residuais, os procedimentos de auditoria têm, necessariamente, que se adaptar a esta situação, sob pena de total ineficácia e ineficiência na prossecução dos respectivos objectivos.

É, já hoje, praticamente comum, o auditor constatar que em quase todos os serviços da AT portuguesa os sistemas de controlo interno estão quase totalmente informatizados, e, de igual modo, a principal informação de gestão e de controlo de resultados<sup>34</sup>.

Por outro lado, a actual AT dispõe já de «*megacentros de informática*» para recolha de dados e processamento de informação e de outputs tributários<sup>35</sup>,

<sup>33</sup> PED: «Processamento Electrónico de Dados»/«Electronic Data Processing»

<sup>34</sup> É evidente que existem ainda muita informação e produtos tributários processados e registados pelos métodos tradicionais, v.g., no âmbito do imposto sobre as sucessões e doações, avaliações e matrizes prediais, imposto municipal de sisa, etc... Porém, a tendência é para a informatização de todos os sistemas de controlo interno e de processamento de informação de gestão.

<sup>35</sup> Ilustre-se esta situação com os sistemas informatizados do cadastro dos contribuintes, de controlo, liquidação e reembolso dos IR, do IVA e da C. Autárquica, a que acresce ainda o sistema de

que, para além de constituírem o ambiente propício da auditoria de risco, os respectivos inputs e outputs só poderão ser auditados quanto à sua fiabilidade, integridade e regularidade, através de meios igualmente informatizados e adequados - *os instrumentos informáticos do auditor*.

É assim evidente que para este efeito, o auditor tem que estar dotado com hardware e software informáticos adequados, e, paralelamente, tem que possuir os conhecimentos elementares para a sua utilização prática eficiente.

Feito este prólogo de enquadramento, e dada a relevância desta matéria no âmbito da ASPT, não deixaremos também, no âmbito deste nosso estudo, de dar enfoque a alguns aspectos que nos parecem fundamentais em matéria de auditoria em ambiente PED, que adiante designaremos por auditoria in PED, a saber:

- **Conceito e objectivos da auditoria in PED**
- **Metodologia e técnicas**
- **Formação específica do auditor**

No que concerne a estes aspectos, parece-nos ser de realçar o seguinte:

## 6.2 Conceito e objectivos

No âmbito da auditoria in PED, de entre os vários autores que consultámos, adoptámos o seguinte conceito<sup>36</sup>, e que respeita à «**auditoria informática**», entendida esta como um tipo de auditoria com objectivos orientados para sistemas informatizados:

*«O exame metodológico de resultados ou estruturas informáticos (dados registados em suporte informático, incluindo o próprio sistema informático: aplicações, sistema de gestão e programas), por uma pessoa independente e competente<sup>37</sup>, com o fim de exprimir uma opinião/avaliação sobre a sua conformidade às normas geralmente aceites ».*

---

troca de informações IVA - Vat Informations Exchange System ( VIES ) no domínio do controlo das transacções intracomunitárias.

<sup>36</sup> Cfr. Lionel Collins e Gérard Valin, in op. cit., p. 142. O itálico entre parêntesis é nosso e resulta do conceito enunciado no Glossário de termos adoptado pelo Tribunal de Contas de Portugal, in Rev.TC, n.º 15/16,1992,

<sup>37</sup> No sentido de preparado técnica e psicologicamente.

Todavia, a **auditoria in PED** tem um âmbito mais amplo que a auditoria informática, tout court, podendo constituir um tipo específico de auditoria, ou ser somente uma simples técnica a utilizar dentro de uma determinada auditoria a realizar num ambiente total ou parcialmente informatizado, já que pode ser vista à luz das seguintes vertentes<sup>38</sup>:

- *Uma auditoria à organização informática de um determinado centro, serviço ou empresa;*
- *Um exame do sistema de controlo interno existente nas aplicações informatizadas;*
- *A simples utilização de instrumentos informáticos que permitem efectuar trabalhos de auditoria directamente sobre suportes magnéticos com ajuda de computador.*

Assim sendo, a «auditoria in PED», poderá ser, quanto a nós, uma simples especificidade de uma determinada auditoria, considerando exclusivamente as técnicas e os instrumentos informáticos utilizados pelo auditor num ambiente informatizado, ou, obviamente, constituir ela própria um tipo de auditoria - «a auditoria informática» - sempre que tenha como objectivos determinantes as primeira e segunda vertentes supracitadas, fazendo uso daqueles mesmos instrumentos.

Na verdade, a **auditoria informática** tem vindo a ser concebida como um conjunto de meios e de trabalhos visando um certo número de objectivos, que são variáveis segundo os casos.

Estes objectivos vão desde a apreciação da segurança física de um centro informático até à análise da integridade das funções informáticas, ao custo/benefício da produção e à fiabilidade das próprias aplicações dentro de um determinado sistema de controlo interno, à avaliação da eficácia e eficiência de um determinado departamento/serviço informático ou mesmo à qualidade dos inputs e outputs.

Assim, neste âmbito, podendo a auditoria informática ter uma panóplia de objectivos possíveis, costumam salientar-se os seguintes:

- controlo de conformidade às normas legais e regulamentares dos sistemas informáticos;
- controlo da integridade;
- controlo de aplicações;

---

<sup>38</sup> Cfr. Michel Leger, Presidente da Associação Francesa de Auditoria Informática, in op. cit., p. 142, de Lionel Collins e Gérard Valin.

- controlo de um centro informático;
- controlo de economicidade, eficácia e eficiência;
- controlo de micro-sistemas;
- controlo da regularidade/qualidade dos inputs e outputs.

Comentando, muito sumariamente, estes objectivos tipo, parece-nos de dar enfoque aos seguintes aspectos operacionais:

**A)- Quanto à conformidade dos sistemas informatizados às normas legais e regulamentares**<sup>39</sup>, saliente-se os problemas jurídicos que a informática coloca, quer em termos de valores constitucionalmente protegidos, v.g., dados pessoais<sup>40</sup>, quer em termos dos meios de prova admitidos em direito, quer ainda da observância das normas legais estabelecidas em matéria fiscal<sup>41</sup>.

Assim, a título de ilustração, atente-se nos seguintes elementos a ter em conta nesta análise:

- dados pessoais;
- prova documental ou escrita dos suportes/registos informatizados para efeitos fiscais e judiciais;
- fidelidade das cópias;
- documentos/declarações aceites para efeitos fiscais.

**B)- Quanto aos controlos de integridade**, refira-se “en passant” que estes se destinam a verificar que o serviço ou empresa *montou uma estrutura suficientemente rigorosa, relativamente aos controlos gerais sobre o desenvolvimento e utilização dos programas informáticos e que os ficheiros de dados asseguram a continuidade do funcionamento correcto dos procedimentos programados*.

**C)- Quanto ao controlo das aplicações informáticas**, pretende-se assegurar que os controlos incorporados em cada aplicação, tendo em conta os controlos gerais existentes, fornecem uma garantia suficiente quanto à qualidade e fiabilidade da informação processada final.

**D)- Quanto à auditoria ou controlo de um centro informático**, pretende-se, de uma forma geral, verificar a correcta utilização dos meios humanos, materiais e de equipamento do centro, o respeito pelas directrizes, decisões e políti-

---

<sup>39</sup> Note-se que, neste domínio, começa já a surgir um novo ramo de direito: «O Direito de Informática».

<sup>40</sup> Vd. art.º 35.º da CRP, Lei n.º 10/91, de 29/4, e Lei n.º 28/94, de 29/8.

<sup>41</sup> Vd. v.g., nesta matéria os art.ºs 98.º e 108.º, n.º 5, do CIRC, e a Portaria n.º 118/90, de 15/2.

cas estabelecidas e a eficácia da planificação do tratamento das aplicações informáticas.

Mais concretamente, pretende-se com este tipo de auditoria, controlar os seguintes factores de risco:

- **segurança e protecção das instalações do centro;**
- **procedimentos de recuperação e de *back-up*;**
- **estrutura organizativa e segregação de funções;**
- **quantidade, qualidade e motivação dos recursos humanos;**
- **custos e manutenção do equipamento informático;**
- **seguranças de risco;**
- **entradas e saídas de informação;**
- **níveis de acesso aos programas;**
- **projectos de desenvolvimento das aplicações informáticas;**
- **manuals de procedimentos de utilização e normas de funcionamento.**

*E)- Quanto ao controlo da economicidade, eficiência e eficácia dos sistemas informatizados*, pretende-se avaliar, por um lado, o custo-benefício da produção-aquisição destes sistemas e que o custo da informatização - investimento, funcionamento e manutenção - está de harmonia com a autorização legal das respectivas despesas previstas, e, por outro lado, verificar que a gestão das funções informáticas respeita o plano dos calendários e dos resultados previstos em matéria da recolha e processamento dos dados e a qualidade exigida pelas normas legais e regulamentares quanto aos outputs finais.

*F)- Quanto ao controlo dos micro-sistemas informáticos*, pretende-se avaliar se foram adoptados todos os meios de controlo essenciais a preservar a validade, a fiabilidade e a integridade dos tratamentos e, bem assim, a segurança de todos os ficheiros de base aos quais o micro-computador se pode ligar.

Note-se que a micro-informática é hoje em dia «a galinha dos ovos de ouro» deste final do século em termos de processamento de informação. Na verdade, todos os serviços públicos e médias e grandes empresas se socorrem desta maravilha tecnológica para resolverem problemas estruturais de economicidade, eficácia e eficiência no desenvolvimento das suas actividades.

Porém, e por isto mesmo, trata-se de um sector de alto risco em termos de auditoria. Na verdade, são frequentes os seguintes factores de risco nos micro-sistemas informáticos:

- **falta de segregação de funções;**

- frequente possibilidade de alteração de dados e dos próprios programas, por falta de seguranças rígidas quanto aos níveis de acesso ao sistema;
- falta de controlo dos inputs e da qualidade dos outputs.

Significa isto, que nesta área a probabilidade de erros e de fraude está à espreita. O auditor tem que saber que este é um dos campos de maior risco inerente da sua acção e a planificação da respectiva auditoria tem que prever e procurar identificar os mais significativos «pontos chave» do risco de irregularidades.

Finalmente, numa análise sumária aos principais objectivos da auditoria informática, podemos concluir que todos estes, em conjunto ou isoladamente, convergem para um único escopo final: *a avaliação da regularidade e da qualidade dos inputs e outputs informáticos.*

Assim, quando esta avaliação caiba no âmbito da ASPT, como normalmente e necessariamente hoje acontece, já que o ambiente onde quase sempre incide é o de PED, então o que se pretende afinal é uma avaliação do nível do desempenho e da boa gestão por parte dos serviços públicos tributários que utilizam os computadores para prosseguirem mais económica, eficiente e eficazmente as suas atribuições.

Daqui que, tanto para o auditor como para os entes auditados, *os computadores são um instrumento necessário e não um fim em si mesmo para que qualquer deles prossiga económica, eficiente e eficazmente os seus objectivos.* E é isto afinal o que, no nosso entendimento, caracteriza em termos substantivos a auditoria em ambiente PED.

### **6.3 Metodologia e técnicas**

Já abordámos, anteriormente, a metodologia geral a adoptar no âmbito da ASPT. Todavia, tendo em conta os aspectos e objectivos específicos de que se reveste a auditoria informática e a auditoria in PED em geral, e que apresentámos no item anterior, torna-se evidente que qualquer metodologia de auditoria que incida neste tipo de ambiente terá de contemplar todas as especificidades ut supra referidas.

Consequentemente, a metodologia da auditoria in PED é necessariamente diferente da efectuada no ambiente tradicional, já que também os respectivos riscos são substancialmente diferentes.

Neste contexto, para que a metodologia em apreço possa ser eficaz e eficiente, o auditor tem que, em todas as fases programáticas que a integram, socorrer-se de técnicas de auditoria específicas, geralmente designadas por *CAATS* - «*Técnicas da Auditoria Assistida por Computador*».

Os principais autores e *experts* nesta matéria situam estas técnicas no âmbito de duas grandes vertentes de análise da auditoria:

- ♦ *Técnicas de auditoria através ou à volta do computador;*
- ♦ *Técnicas de auditoria por computador.*

Assim, no âmbito da primeira técnica, o auditor, experiente e versátil em auditoria, somente necessita de conhecimentos básicos de informática na óptica do utilizador<sup>42</sup> e de utilização prática de instrumentos informáticos pouco complexos.

Neste caso, o auditor, após ter obtido o conhecimento global do ambiente informático onde irá actuar, procurará, através da utilização daqueles referidos instrumentos, testar os factores de risco que previamente identificou face aos objectivos específicos da auditoria que vai realizar, fazendo recurso da metodologia geralmente empregue em matéria de testes substantivos e de amostragem, que já tivemos oportunidade de referir neste estudo.

Nesta vertente, o auditor não tem como objectivo inicial testar os próprios programas do computador, já que na sua análise ponderada dos riscos considerou que o respectivo risco inerente era “baixo”. Pelo contrário, os principais factores de risco situavam-se na segurança dos inputs, isto é, se todos os dados foram correcta e tempestivamente recolhidos e não sofreram qualquer manipulação irregular ou fraudulenta até ao seu processamento informático, e na qualidade dos outputs finais em termos de regularidade.

E se não for este o cenário de risco? - Então, o auditor tem que fazer uso da segunda técnica apontada.

Neste caso, nem sempre o auditor tem conhecimentos para poder preparar e desenvolver um programa de auditoria ao próprio computador. Quando assim

---

<sup>42</sup> O auditor tem conhecimentos gerais sobre a linguagem informática normalmente empregue, conhece as principais operações e funções de um computador, lê facilmente um layout, sabe efectuar uma análise de sistemas informatizados por fluxograma e é capaz de operar com software de auditoria ( cfr. Wilmar Brito Lapa Júnior, in «Auditoria de Sistemas no Serviço Público» - Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, n.º 23, ano XIII, pp. 130/133).

sucedá, o que é perfeitamente normal e aceite, então o auditor deverá fazer apelo à colaboração de especialistas de informática, de que o órgão de controlo deverá dispor.

## PROGNOSE DE EVOLUÇÃO DA ASPT

### 7.1 Do controlo - inspecção da legalidade à auditoria - avaliação do desempenho

O termo controlo, no sentido tradicional que tem sido usado no seio da nossa Administração Pública e até pelo público em geral, tem tido um significado restrito de verificação da legalidade do desempenho funcional por referência a uma determinada norma, a qual deverá ser suficientemente precisa para constituir um termo de comparação válido. É o chamado controlo da legalidade, também muitas vezes conotado com o termo “*inspecção*”.

Na verdade, um dos meios tradicionais do exercício do controlo público são as chamadas “inspecções”, realizadas pelas Inspeções-Gerais, enquanto organismos internos da Administração Pública.

Assim, no âmbito do modelo de gestão de tipo burocrático, a principal função das inspecções era assegurar que os serviços públicos respeitavam as normas legais e regulamentares em vigor. Competia-lhes, pois, assinalar os erros, as faltas e os abusos cometidos pelos agentes, reflectindo uma cultura administrativa que apenas retinha os aspectos negativos e se assumia como sancionadora de irregularidades e desvios.

Este é o objectivo mais elementar do controlo - dito de legalidade ou de regularidade -que visa garantir a realização efectiva dos gastos e a prestação dos serviços para as finalidades previstas, de acordo com as normas de procedimento vigentes, zelar pela segurança dos fundos e garantir a conformidade com as regras da contabilidade pública.

Todavia, com o tempo, este tipo de controlo - meramente contabilístico e jurídico - tornou-se insuficiente para resolver os principais problemas de contenção e optimização das despesas públicas, sendo já pacífico considerar que a sujeição ao requisito formal da lei e ao princípio da legalidade não é suficiente para assegurar uma boa gestão financeira.

As Administrações Públicas são hoje administrações de prestação, pelo que os seus produtos devem ter qualidades - ser justos, transparentes e eficazes - e não apenas isentos de vícios ou máculas legais. E é assim que a legalidade do acto administrativo deve ser vista em relação aos princípios consagrados no n.º 2 do artº 266.º da Constituição e no Código de Procedimento Administrativo (artºs 4.º e 10.º), nos quais se estabelecem definitivamente para a gestão pública os princípios da economicidade e da eficiência.

Como aumentar a eficiência e a eficácia da Administração - produzir mais e melhor com menos meios - tornou-se uma preocupação comum a todos os países, qualquer que seja o regime político. Os cidadãos exigem uma diminuição da pressão fiscal, mas exigem também uma melhoria dos serviços prestados e é este aparente paradoxo que obriga o sector público, neste virar de milénio, a rever toda a sua actuação.

Foi, portanto, com a falta de respostas do controlo tradicional ao exigido novo controlo da gestão pública que começou a subalternização do controlo da legalidade<sup>43</sup> face à avaliação da economicidade, eficiência e eficácia da gestão financeira, uma vez que o controlo tradicional não inclui a análise da adequação das acções empreendidas aos objectivos propostos, nem quaisquer considerações sobre a forma mais eficaz de o fazer.

Contrariamente ao que aconteceu nos países latinos, a noção de controlo escandinava e anglo-saxónica tem de há várias décadas um carácter positivo de impulso corrector mais que de censura, e abarca por isso todo o processo dinâmico duma acção desde a sua concepção, de acordo com um plano estabelecido, ao acompanhamento em todas as fases da sua execução até à avaliação dos resultados e proposta de medidas correctoras.

Assim, as funções dos órgãos de controlo foram sendo direccionadas para a análise da gestão e para a avaliação da eficácia das estruturas. A sua filosofia de actuação passou a assentar numa **fiscalização substancial** e já não meramente formal, isto é, procedendo à avaliação do seu mérito - no conteúdo e na sua oportunidade, com apelo a metodologias e critérios práticos inspirados nas auditorias privadas<sup>44</sup>. Estas ideias que só há pouco tempo começaram a fazer

---

<sup>43</sup> Embora, actualmente, sejam em grande número os autores que vêm defendendo que a legalidade do acto administrativo não toca apenas os parâmetros da lei mas também o seu conteúdo.

<sup>44</sup> O termo auditoria designou, inicialmente, um exame contabilístico-financeiro realizado por um profissional exterior à empresa tendo em vista assegurar a sinceridade das contas e o estado de saúde financeiro da sociedade. Se este tipo de auditoria foi o primeiro, as restantes áreas das empresas importaram o conceito. Assim, depois da área **financeira**, aparecem a **social**, **infor-**

carreira nos países latinos foram, nos países do outro grupo, implementadas há muito; foram também coadjuvadas por medidas de simplificação de controlos considerados burocráticos, preteridos pelo princípio da responsabilidade, a tão falada *accountability* dos gestores anglo-saxónicos que implica não só a medida da eficácia, mas também o respeito duma certa ética pelos poderes públicos.

Aparece assim o **controlo de gestão** como instrumento privilegiado na procura da eficiência: alcançar o melhor resultado possível com os meios disponíveis e com os gastos previstos. Para a sua identificação, os ingleses utilizam a expressão **value for money** que também equivale a **controlo operacional**. As suas principais preocupações são o controlo de custos internos, óptica considerada, ainda assim, muito estreita no quadro dum sector público que tem também que apresentar bons resultados.

No quadro duma gestão por resultados, a preocupação com as *performances* das organizações trouxe novas nomenclaturas e novos âmbitos de controlo. Neste tipo de controlo – o **controlo de performance, operacional ou do desempenho** –, é mais importante conhecer e analisar as causas – os factores restritivos e condicionantes que interferem com o bom desempenho das entidades – do que os efeitos. Com estes preocupa-se fundamentalmente um novo instrumento de controlo moderno da gestão pública – a **avaliação**.

Um dos objectivos do **controlo de performance** é caracterizar as estratégias seguidas pela direcção, de forma a efectuar uma correspondência entre o seu produto final e o que é esperado pelo seu ambiente externo. Outro aspecto também presente neste tipo de abordagem é verificar a presença de sistemas de informação e de pilotagem nos organismos auditados – condição necessária embora não suficiente para uma boa gestão.

## 7.2 Uma visão estratégica para o controlo e avaliação das receitas e das administrações tributárias

Começemos por referir que, tendo em conta a evolução da administração tributária, do sistema fiscal e do próprio controlo tributário, constatamos, hoje, que, enquanto em meados da década de 80, o controlo dos serviços tributários se centrava em quase 100% nos serviços operativos da DGCI e DGT ( repartições de finanças e tesourarias da Fazenda Pública ) e com um grande peso da acção disciplinar exercida, mais recentemente, tal intervenção a nível daqueles servi-

---

mática, fiscal...em função das necessidades dos próprios gestores de disporem de informação fidedigna de forma a prepararem as decisões com conhecimento de causa.

ços, incluindo as direcções de finanças, só representa em média cerca de 12% do respectivo esforço de cobertura, distribuindo-se os restantes 88% por 8 áreas de intervenção diferentes, onde o controlo dos sistemas de informação e de controlo interno, tendo em conta a evolução e transformação que os mesmos sofreram inevitavelmente nos últimos anos, tem merecido uma especial atenção.

Isto aconteceu, fruto da evolução positiva que este tipo de controlo especializado alcançou nos últimos anos, em termos de uma maior selectividade das acções a realizar, de um novo modelo de controlo utilizado ( a ASPT ) e de uma maior cobertura do controlo das vertentes críticas de insucesso da AT e da cobrança tributária, numa análise de risco e de custo-benefício.

Neste contexto de evolução da qualidade do controlo desenvolvido, importará, agora, indagar sobre qual o quadro estratégico a construir para o futuro, face aos indicadores de fiscalidade conhecidos, às tão propaladas e reclamadas reformas fiscais, aos sectores de maior risco em termos de justiça tributária a que os políticos, fiscalistas, contribuintes e os cidadãos, em geral, apontam quase diariamente o dedo, e aos objectivos da política fiscal definidos pelo Governo, etc..

Neste sentido, refira-se, em primeiro lugar, que, como é consabido, o sucesso de qualquer política fiscal depende em grande medida do tipo de administração fiscal de que um Estado dispõe. Mas, também aqui, são conhecidas as acusações que frequentemente são feitas à nossa actual AT e que vão no sentido desta ser ainda uma máquina demasiado pesada em termos burocráticos, pouco transparente, que enferma de vícios do passado que ainda não ultrapassou, por falta de rejuvenescimento dos seus quadros, que não dispõe dos meios mais adequados e que o cidadão comum não a vê como um seu aliado, na prossecução de uma melhor justiça fiscal, mas como realidade a que se tem de sujeitar e contra a qual pouco ou nada pode fazer.

Reconhece-se também que a última grande reforma fiscal não logrou operar os efeitos pretendidos, de que a reforma há muito esperada da tributação do património é o caso mais paradigmático, e que a própria lei limita em alguns casos o princípio da justiça tributária – v.g., sigilo bancário e alguns benefícios fiscais - , surgindo neste cenário, muitas vezes, mais como consequência do que como causa, o fenómeno da fraude e evasão fiscais, evidente sobretudo ao nível dos profissionais liberais e das grandes empresas apostadas numa verdadeira “engenharia fiscal” conducente ao não pagamento de impostos.

*A tudo isto acresce uma certa “cultura do incumprimento” por parte das pequenas e médias empresas, mercê porventura da conjugação entre a ineficiência da máquina fiscal e a deficiência do próprio quadro normativo existente.*

Para fazer face a estes constrangimentos, reconhece-se ter havido um esforço político no sentido de se conseguir uma mais justa repartição da carga tributária, um maior desagravamento dos rendimentos do trabalho, a melhoria da eficácia da administração fiscal e aduaneira e a introdução de nova legislação no nosso sistema fiscal, destacando-se a Lei Geral Tributária, em busca de mais justiça fiscal e de um melhor clima de confiança entre o fisco e os cidadãos.

Mas, neste cenário, que *iter* estratégico para o futuro controlo da AT ? – Eis, pois, aqui uma questão que constitui um desafio difícil para os organismos de controlo portugueses, cujo percurso de modernização e de tipo de produtos que oferecem é necessário melhorar e adaptar pro-activamente às necessidades e aos desafios futuros, designadamente, dos decorrentes da nova era em que vivemos – a sociedade de informação.

Neste sentido, e antes que tudo, é imperioso que passem a dispor de recursos humanos suficientes, em termos de quantidade e qualidade ( o que não tem acontecido ultimamente ), de meios logísticos apropriados, de formação profissional adequada, de instrumentos de cooperação e intercâmbio de “know-how” com outras instituições de controlo congéneres nacionais e internacionais e o reforço do controlo estratégico no âmbito do SCI e do auto-controlo por parte dos serviços de auditoria interna da AGT e da DGT.

Nesta linha e em termos de objectivos, pensamos que a estratégia de curto prazo para o controlo e avaliação do desempenho da AT, a desenvolver no âmbito do **Sistema Nacional de Controlo**, deverá passar pelos seguintes eixos - força:

- *Acompanhamento da evolução, adequação e qualidade dos sistemas de informação, de controlo e de administração das receitas do Estado, com o objectivo, não só, de aprofundar e actualizar os diagnósticos feitos no passado - com vista a sugerir os aperfeiçoamentos que se justifiquem - mas, também, de conseguir uma cobertura mais alargada do seu universo;*
- *Identificação e controlo dos principais fenómenos e sectores de fraude e evasão tributárias, vertente que importará reforçar atendendo sobretudo à prossecução dos princípios de justiça e*

*equidade, que presidem em termos constitucionais à construção do nosso sistema fiscal;*

- *Reforçar o controlo de 2.º nível ou sectorial dos serviços tributários, através, fundamentalmente, da avaliação do seu desempenho, especialmente dos que são incumbidos do controlo tributário e da justiça fiscal, tendo em vista a identificação e proposta de superação dos condicionalismos que afectam negativamente a sua operacionalidade, tanto nos domínios organizativo, da planificação das suas actividades, da qualidade de execução e da sua eficácia;*
- *Assegurar o respeito dos direitos e garantias dos cidadãos pela administração tributária nas suas relações bilaterais, numa perspectiva multifacetada, que vai desde a assunção de uma postura de estrito cumprimento da legalidade nos actos e procedimentos susceptíveis de lesarem os interesses destes, até às exigências de pronta resposta e decisão nas pretensões que lhe são formuladas;*
- *Apostar, sob o ponto de vista metodológico, numa postura de controlo imbuída de um cunho pedagógico e que tenda a identificar os pontos críticos que afectam negativamente a operacionalidade das entidades incumbidas da execução das políticas tributárias, com vista a encontrar as opções mais ajustadas à remoção desses constrangimentos, contribuindo-se, assim, através de sugestões criteriosas, para a adopção das medidas que, num horizonte próximo, possam trazer melhorias significativas ao desempenho dos organismos em causa;*
- *Paralelamente, deverá incentivar-se o auto - controlo (controlo de 1.º nível), a exercer cada vez mais pelos serviços de auditoria interna dos organismos visados, numa óptica de cooperação e articulação, visando concomitantemente a optimização do controlo e o reforço da sua eficácia e eficiência.*



## BIBLIOGRATIA

- ASSOCIATION FRANÇAISE D'AUDIT INFORMATIQUE** L'Audit informatique en France: l'état de l'art. ATAI, 1982.
- BUTT, HENRY A., PALMER, D.** Value for money in the Public Sector, UK, Brasil B.
- CARVALHAL COSTA, ROSÁRIO TORRES** Controlo e avaliação da gestão pública, ed. Rei dos Livros, 1996.
- CARVALHAL COSTA, ROSÁRIO TORRES** Glossário de termos e expressões normalmente utilizados no controlo e avaliação da administração financeira pública, ed. Rei dos Livros, 1996.
- CARVALHAL COSTA, A.,** O controlo das receitas fiscais na vertente da auditoria aos serviços públicos tributários, ed. IGF, 1996.
- CARLOS BATISTA** Auditoria Financeira, teoria e prática, 1985
- CARLOS MORENO** O Tribunal de Contas das Comunidades Europeias.
- CARVALHO, ANTÓNIO JOAQUIM** A auditoria no controlo das Finanças Públicas.
- CHAMBERS, A.D.** Computer auditing, Pitman, 1981.
- DAVIS, K.W.** Evolution de l'audit des systèmes d'information - Revue du financier, J/F, 1984.
- IGF** Avaliação de resultados do controlo das receitas tributárias efectuado pela IGF no quadriénio 1996-1999, ed. IGF, 2000.
- HERBERT, LEO** Auditing the Performance of Management, USA Lifetime Publications, 1979.
- LIONEL COLLINS e GÉRARD VALIN** Audit et contrôle interne. Principes, objectifs et pratiques, 3.<sup>a</sup> ED.
- MALAXECHEVARRIA, ANGEL GONZALEZ** Glossário de termos de auditoria empregues na auditoria financeira do Sector Público.
- OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA** Auditing of effectiveness Measurement, Reporting and Use, Canada, 1986.

PATRICE BOUGON	Audit et Gestion Fiscale.
PLANS, J.	La pratique de l'audit informatique, Eyrolles, 1984.
RICCHIUTE, D.N.	Auditing concepts and standards, S.W.PUB, 1982.
SILVA, JOSÉ MANUEL	Auditoria Financeira e Auditoria Fiscal, Fiscália, 3/4.
SOUSA FRANCO	Finanças Públicas e Direito Financeiro, V. I, Coimbra, 1992.
SOUSA FRANCO	Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países, Ed.Tribunal de Contas, 1992.

**A CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS DE OBRA PÚBLICA  
EM REGIME DE PREÇO GLOBAL**

*Por: Miguel Catela\**

---

\* Doutor em Direito e Professor no ISCTE



## I.

Uma solução normativa constante, desde 1969, no regime de pagamentos da empreitada por preço global.

“ (...).

5. *Se, realizados todos os trabalhos, subsistir ainda um saldo a favor do empreiteiro, ser-lhe-à pago com a última liquidação.*”

1. Ao invés de uma citação doutrinal ou de um passo de um aresto, escolhemos, para abrir este escrito, um trecho de lei vigente. Concretamente, o nº 5, do artigo 17<sup>1</sup>, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Cujo texto também foi, sem diferença, o do nº 5, do artigo 16, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro; e do nº 5, do artigo 16, do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto; e do nº 4, do artigo 13, do Decreto-Lei nº 48871, de 19 de Fevereiro de 1969<sup>2</sup>. Isto é, um importante pedaço que sobreviveu à avalanche de alterações legislativas, ocorridas profusamente, desde há cerca de trinta anos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ao longo deste Parecer, será observada na identificação dos artigos de diplomas legais, a regra gramatical, nomeadamente descrita por CELSO CUNHA e LINDLEY CINTRA (página 261, da sua obra *Gramática do Português Contemporâneo*, Edições João Sá da Costa, Lisboa, 1998, 11ª edição), que estabelece: “na numeração de artigos de leis, decretos e portarias, usa-se o ORDINAL até nove e o CARDINAL de dez em diante”. Em respeito à autenticidade de alguns textos normativos, poderá, contudo, não surgir esta regra respeitada, quando o legislador, ele próprio, não a respeitou, e tal conste de excertos directamente reproduzidos.

<sup>2</sup> Nunca será demasiado salientar o relevantíssimo passo que foi o Decreto-Lei nº 48871, de 19 de Fevereiro de 1969. Quer por quem mais contribuiu para que este diploma fosse o documento de referência da regulação das empreitadas de obra pública, JOSÉ LUÍS SAPATEIRO, quer em relação a quem nunca desfaleceu na divulgação, e na memória, do que foi o significado das várias opções preferidas. Neste particular, JORGE ANDRADE E SILVA, com a sua anotação, desde 1973, aos diplomas que se foram sucedendo sobre esta matéria, permite que se estabeleça uma ponte crítica entre todos eles. No que à contratação em regime de preço global diz respeito, permitimo-nos remeter o leitor para as suas anotações dos artigos 1º, 2º (vejam-se, em especial, as referências ao projecto do que viria a ser o Decreto-Lei nº 48871, de 19 de Fevereiro de 1969, nas páginas 30 e 31), 8º (da sua anotação, consta a seguinte afirmação: “*A empreitada é por preço global – ou, como também se diz, por preço único e fixo, a corpo, a forfait ou per avisionem – , quando o seu preço é previamente determinado para todos os trabalhos a executar ; o preço é único, está logo fixado no momento da celebração do contrato, pelo que, para a sua fixação, não existem operações ulteriores, designadamente de cálculo ou medição*” página 53), 9º, 10, 14, 24 (em especial, páginas 78 e 79), 26, todos do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, constantes da última edição (a 6ª, Almedina, Coimbra, 2000).

<sup>3</sup> De resto, com uma preocupante tendência para a diminuição do tempo de vigência de cada diploma. O de 1969 resistiu dezassete anos, o de 1986, sete, o de 1993, seis, e o mais re-

2. Perante a manipulação que o(s) legislador(es) 4 produziram, nos regimes jurídicos que se sucederam, não poderá deixar de se reconhecer valor especial ao contributo que estas normas vêm dando à definição – objectivamente estável – do que seja a disciplina essencial do contrato de empreitada de obra pública 5 por preço global. E sem confundir regime jurídico

---

cente, talvez quatro meses (!), pois que a alteração quase de imediato produzida pela Assembleia da República, através da Lei nº 163/99, de 14 de Setembro, modificou, por completo, o sistema introduzido pelo diploma de Março, do mesmo ano. Como afirmou, e muito bem, JOSÉ MARÇAL PUJOL, nas Conferências SFN sobre o *Novo Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas* (Lisboa, 1999), vivemos uma época em que, frequentemente, leva mais tempo a execução da obra pública, do que aquele em que está em vigor cada regime jurídico sucessivo !

4 As alterações são tantas, que cremos a utilização da *terceira pessoa, no singular*, como gramaticalmente inadequada, por insuficiente. Daí referirmos os *legisladores*, e, não, o *legislador*.

5 Utilizámos, deliberadamente, o singular *obra pública*, no título deste artigo. Em todo o texto, surgirá, igualmente, o singular, e não o plural *obras públicas* (excepto quando seja uma pluralidade de obras, ou de contratos, o alvo da nossa atenção), ao qual a lei sistematicamente recorre. A razão desta atitude é a de que consideramos esse galicismo (porque é na tradução/reprodução literal de *travaux publics*, que se encontra a razão de ser do recurso a esta expressão, em Portugal) como impróprio não só a qualquer referência à figura, no nosso ordenamento, como especialmente desadequado face à definição que o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, contém. Com efeito, a noção unitária de obra está, actualmente, perfeitamente estabelecida na nossa lei, pelo texto do nº 3, do seu artigo 2º, o qual, por sua vez, reproduz o que é incluído nas alíneas a, e c, do artigo 1º, da Directiva 93/37/CEE (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 199, de 9 de Agosto de 1993) – “*Para efeitos da presente directiva : a) Os contratos de empreitada de obras públicas são contratos a título oneroso (...) que tenham por objecto a execução quer conjuntamente a execução e concepção das obras relativas a uma das actividades referidas no anexo II, ou de uma obra definida na alínea c (...); c) Entende-se por obra o resultado de um conjunto de trabalhos de construção ou de engenharia destinado a preencher, por si mesmo, uma função económica ou técnica*”. É, igualmente, interessante, verificar que a lei, a doutrina e jurisprudência francesas, não repetiram o plural, do mesmo modo que em Portugal se produziu, para as *concessões de serviços públicos* (vide CPA, artigo 178, nº 2, alínea c). Pelo contrário, em França, utiliza-se a denominação *concession de service public*, ou, para outro contrato administrativo construído sobre a noção material de serviço público, *délégation de service public* (como o faz ALAIN-SERGE MESCHERIAKOFF, a páginas 301 e 365, entre outras, da sua obra *Droit des services publics*, PUF, Paris, 1997, 2ª edição). Assim é, também, na Bélgica, como o prova a utilização dos conceitos *concession de travaux publics*, mas, depois *concession de service public* (páginas 34 e 22 de *Initiation aux Marchés Publics*, de DIDIER BATSELÉ, PHILIPPE FLAMME e PHILIPPE QUERTAINMONT). E, de outro modo, Países em que a influência do *Droit Administratif* foi determinante, não entenderam necessário reproduzir, smpe, o plural *travaux publics*. Em Itália, de novo o singular, como em *Le Concessioni di Opera Pubblica*, de FRANCO PELLIZZER (CEDAM, Pádua, 1990), utilizando, pormenorizadamente, denominações legais de 1929 até à actualidade. Para o contrato de empreitada de obra pública, recorre-se ao plural *lavori pubblici*. Em Espanha, encontram-se vários casos de utilização indistinta do plural e do singular. GARCIA DE ENTERRIA e TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, no Volume-I, do seu *Curso de Derecho Administrativo* (CIVITAS, Madrid, 8ª edição, 1997), recorrem ao plural *contrato de obras*

vigente com praxis administrativa, mesmo que esta seja aceite pelos privados que com a Administração se relacionem, nomeadamente por intermédio de vínculos contratuais. Porque esta complacência funda-se na política comercial do empreiteiro e não em motivos de interpretação normativa.

Sempre MARCELLO CAETANO insistiu em que “ na empreitada de obras públicas, como em qualquer outro contrato administrativo, verifica-se uma estreita associação do particular (empreiteiro) à Administração para em comum atingirem o fim visado” 7. Esta associação não só visa garantir a manutenção do serviço público, como gera uma constante proximidade entre dono de obra e empreiteiro. De tal modo que a gestão jurídica efectiva dos contratos escapa, com frequência, aos modelos estritos que a lei prescreve. Só que tal não pode significar a substituição do dever de obediência à lei, seja o for que resulte de qualquer comportamento reiterado.

3. Prática muito generalizada, é a de o empreiteiro, face a uma qualquer notificação de onde constem trabalhos a menos, se conformar com tal

---

(página 712 e seguintes), à semelhança da *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Porém, RAFAEL JURISTO SANCHÉZ, denomina o seu livro fundamental de *El Contrato de Obra Pública* (Madrid, 1997, edição do autor). Deste percurso, poderá concluir-se que não há nenhuma razão que obrigue à utilização do plural obras públicas, devendo preferir-se uma expressão (singular ou plural) que melhor se ajuste à realidade normativa e à contratual (porque a empreitada visa, normalmente, a execução de uma só obra), tendo em conta a própria actualização do conceito, produzida pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Tanto para as empreitadas, como para as concessões, sejam estas de obra ou de serviço público.

<sup>6</sup> Exigir pagamento por trabalhos não realizados é, evidentemente, uma atitude antipática, e que pode acarretar consequências negativas no relacionamento entre o cliente público e o empreiteiro. Só que este é um argumento extra-jurídico, num ambiente que tem sofrido, apesar de tudo, mutações importantes. Por exemplo, era tido, até há pouco, como um comportamento a evitar pelo empreiteiro, a apresentação de facturas por mora de pagamento. Contudo, a constante reincidência, por parte de alguns entes públicos, no atraso no pagamento efectivo – que não, frequentemente, na *liquidação*, para efeitos do artigo 207, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março – aos empreiteiros de obras públicas e a crescente valorização dos elementos jurídicos na rendibilização dos contratos, tornou tal prática perfeitamente normal. E não um acto hostil. Sem esquecer a indispensabilidade dos empreiteiros se dotarem de facturas, como títulos necessários a operações de financiamento que lhes permitam continuar o cumprimento dos contratos que não estão a ser pagos. Está, já, na ordem do dia, a questão da imputação de custos sobre o não pagamento atempado de juros, nos 22 dias referidos, neste momento, pelo nº 5, do artigo 213, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. A ele nos referimos em Parecer dado à APORBET-Associação Portuguesa de Fabricantes de Misturas Betuminosas, e publicado pela Associação Forum Mercados Públicos (*A capitalização de juros de mora no pagamento a empreiteiros de obras públicas*, Lisboa, 2000).

<sup>7</sup> Página 393 de *Estudos de Direito Administrativo* (Edições Ática, Lisboa, 1974), no início de um Parecer sobre empreitadas de obra pública, e publicado, originalmente, em 1965 e 1966, na Revista *O Direito*.

redução objectiva do contrato, dando o seu assentimento, aparentemente voluntário. Porém, se é fácil identificar esta realidade, já é mais difícil encontrar situações em que tal não venha acompanhado de uma **concreta ameaça**, por parte do dono de obra, directamente, ou via fiscalização. Isto é, ou o empreiteiro faz sua, toda, ou parte relevante, da redução do objecto, notificada pelo dono da obra, ou não lhe será reconhecida razão quanto a trabalhos a mais, que estejam a ser apreciados. Como os resultantes da sua reclamação por erros e omissões. Ora, como de um contrato se trata, e o Código do Procedimento Administrativo (CPA) estabelece que "são aplicáveis a todos os contratos administrativos as disposições do Código Civil relativas à falta e vícios da vontade" (nº 2, do artigo 185<sup>8</sup>), nada impede, em princípio, que aqui intervenha o disposto na lei civil quanto às obrigações de boa fé<sup>9</sup> - "quem negocia com outrem para a conclusão de um contrato deve, tanto nos preliminares como na formação dele, proceder segundo as regras da boa fé, sob pena de responder pelos danos que culposamente causar à outra parte", segundo a regra do nº 1, do artigo 227, do Código Civil, ou, em especial, o que consta do seu artigo 255, quanto à coacção moral<sup>10</sup> (os sublinhados são da nossa responsabilidade) :

**"1. Diz-se feita sob coacção moral a *declaração negociada terminada pelo receio de um mal de que o declarante foi ilicitamente ameaçado com o fim de obter dele a declaração.***

---

<sup>8</sup> Ver, para a interpretação desta norma, e tendo em conta a alteração que o artigo 185 sofreu, na reforma produzida pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro, páginas 845 a 847 do *Código do Procedimento Administrativo Comentado* (Almedina, Coimbra, 1999, 2ª edição), de MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J.PACHECO DE AMORIM, sobretudo no que não afasta o regime privatístico de invalidade, em matérias como as do respeito pelos procedimentos concursais.

<sup>9</sup> A qual já está expressamente prevista para os contratos públicos, por efeito do artigo 13, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho. E, também, quanto à conduta geral da Administração, pelo disposto na parte final, do nº 2, do artigo 266, da Constituição da República Portuguesa, tendo igualmente merecido espaço no Código do Procedimento Administrativo, pelo seu novo artigo 6º-A, parte da reforma de 1996 (Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro).

<sup>10</sup> Sobre o conceito de coacção moral, ter em especial atenção, o que já vinha afirmado, para o Código Civil anterior, por INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, a páginas 110, do seu *Manual de Contratos em Geral* (edição de 1965, reprint de 1995, Lex, Lisboa) - "a coacção, da mesma maneira que o dolo, é um acto ilícito, e, como tal, fonte de responsabilidade civil". Na anotação ao artigo 255, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA afirmam (início do nº 2, página 165, do Volume-I, do Código Civil Anotado, Coimbra Editora, 1967) que : "a ameaça, para constituir coacção, deve ser ilícita". Logo, o ponto nuclear quanto ao regime dos contratos de empreitada de obra pública, é o de saber se se podem retirar, ou não, licitamente, trabalhos. Caso não se possa, a ameaça constituirá, sempre, **coacção moral**.

2. A ameaça tanto pode respeitar à pessoa como à honra ou fazenda do declarante ou de terceiro.

3. Não constitui coacção a ameaça do exercício normal de um direito nem o simples temor reverencial.”

No caso que estamos a hipotizar, a **declaração** é o acordo do empreiteiro aos trabalhos a menos, a **actuação ilícita** por parte do dono de obra é a elaboração dessa lista de trabalhos a menos, sem norma legal que o permita, e a **lesão da fazenda** do declarante o prejuízo que é causado ao empreiteiro, pela recusa em vir a pagar, no futuro, o que o n.º 5, do artigo 17, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, impõe. Enquanto saldo restante, e na última liquidação.

Ou seja, **nem é preciso a relação estabelecida entre a aprovação dos trabalhos a mais, e a aceitação forçada, ou coagida, dos trabalhos a menos, para se enquadrar a ilicitude**, nos termos descritos. Basta, em rigor, a exigência da aceitação dos documentos em que o empreiteiro é levado a prescindir do pagamento a que tem, e teria, se a lei fosse cumprida, contratualmente direito. Quando a relação é estabelecida com a aprovação de trabalhos a mais, em discussão (e tenha-se em atenção que é normal que existam situações pendentes em que esteja em causa a aprovação de trabalhos a mais), **a coacção moral é dupla, pois que a ameaça também o é**. Com efeito, ameaça-se não só com a supressão de uma verba a que haveria direito por aplicação do n.º 5, do artigo 17, mas também com outra, relativa ao normal direito ao recebimento dos trabalhos a mais, regulados no artigo 26, do mesmo diploma. E nenhuma das ameaças é lícita, porque nenhuma se funda no exercício normal de um direito, por parte do dono da obra.

O recurso a normas de Direito Privado, para reger contratos administrativos (quanto a contratos qualificados enquanto públicos, pela parte pagadora ser um ente público, ainda menos) sendo algo que não tem suscitado, em Portugal, controvérsia significativa<sup>11</sup>, parece, também, não ser assumido, na plenitude das suas consequências. Como o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aparenta sugerir, com a introdução de princípios da contratação pública, balizados pela afirmação constante do n.º 1, do seu artigo 7.º - “na formação e execução dos contratos, as entidades públicas e privadas devem observar as regras e princípios previstos no presente di-

<sup>11</sup> Ver, a este título, por exemplo o que afirma EDUARDO PAZ FERREIRA, a páginas 472 e 473 da sua Tese de Doutoramento *Da Dívida Pública e da Garantia dos Credores do Estado* (Almedina, Coimbra, 1995) - “(...) em Portugal, não só a Constituição não distingue entre actuação de direito público e de direito privado da Administração, como não o faz alguma da legislação que regula parceladamente contratos de Estado, nem a legislação relativa ao Tribunal de Contas.”

ploma, não podendo, designadamente, ser adoptados diferentes dos nele tipificados, excepto quando previstos na lei”<sup>12</sup>. Postulados como este, podem induzir o intérprete numa certa sensação de auto-suficiência das disposições de Direito Administrativo, para reger os contratos. O que não corresponde à realidade jurídica, quer nos contratos públicos regidos, totalmente, pelo Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, quer nas empreitadas de obra pública.

## II.

### **A noção de saldo a favor do empreiteiro, conceito-chave para a resolução da questão.**

4. Para interpretar, devidamente, o conjunto jurídico em causa, respeitando o seu sentido, necessário se torna que se percorram vários conceitos que a mesma lei contém. Vejamos quatro deles: trabalhos, liquidação, pagamento e saldo. E como foram interligados, para definir o regime das empreitadas de obra pública, por preço global.

5. Trabalhos são, ao longo do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março<sup>13</sup>, entre muitas outras, e numerosas, referências, tudo isto :

- a) O que resulta do preenchimento do conceito de obra pública, tal como é utilizado nos artigo 1º e 2º<sup>14</sup> ;
- b) O que decorre da relação estabelecida entre o objecto do contrato, e a sua concretização em trabalhos, como o estabelece o artigo 9º, exactamente para reger o contrato por preço global: "entende-se por preço global a empreitada cujo montante da remuneração, correspondente à realização de todos os trabalhos necessários para a

---

<sup>12</sup> Porque, não havendo qualquer procedimento pré-contratual que se dirija à adjudicação de contratos mistos, e são diferentes aqueles que se visam ora a escolha de empreiteiros, ora a de fornecedores de bens ou de prestadores de serviços, não é possível respeitar a tipicidade (que, para ser substancial não só tem a ver com uma lista enunciativa de tipos de procedimentos, mas, também das regras que os preenchem), e aceitar que existem contratos mistos, enquanto figura independente.

<sup>13</sup> O recurso ao Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, justifica-se, exclusivamente, por ser o regime jurídico em vigor. É perfeitamente possível, nos seus três antecedentes mais próximos, encontrar normas essencialmente semelhantes. Tendo em conta que há muitos contratos cuja execução é, ainda, regida pelo Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, várias menções directas a normas desse diploma, foram incluídas neste texto.

<sup>14</sup> No Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, o nº 4, do artigo 1º, definia assim os tipos de trabalhos que caracterizavam o objecto da empreitada de obra pública – *construção, re-construção, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis*.

execução da obra ou parte da obra objecto do contrato, é previamente fixado”; ou seja, é em trabalhos que se revela o objecto do contrato <sup>15</sup>, quando ele não é misto, ou não implica a concepção-construção <sup>16</sup>;

- c) O que é relevante quanto à utilização quantitativa dos trabalhos, como deriva da parte final do artigo 10<sup>17</sup>;
- d) O que o diploma faz, no seu artigo 24, quando divide os trabalhos entre os principais, e os preparatórios e acessórios, para efeitos de concretização do que sejam obrigações do empreiteiro, não remuneradas separadamente <sup>18</sup>;
- e) A noção de trabalhos a mais, como consta do n.º 1, do artigo 26, sendo de especial interesse o seguinte passo: “consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto (...)”, a qual permite saber que, mesmo que não constem do projecto, é através do conceito de trabalhos que se identifica o objecto contratual; sendo que este é mais do que o corresponde, exclusivamente, ao projecto <sup>19</sup>.

Deste brevíssimo percurso, cremos poder concluir-se que a noção de trabalhos é a nuclear na identificação, e preenchimento, do objecto do contrato. Assim sendo, ou se está perante um contrato misto que admite outro tipo de situações juridicamente relevantes (previsto, expressamente, esse contrato misto no artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e que vive do que sejam as prestações autónomas de aquisição de serviços ou de bens, adicionadas a trabalhos), ou, tudo se passando no âmbito estrito de um contrato de empreitada de obra pública, é a noção de trabalhos que

---

<sup>15</sup> Exactamente igual ao texto do artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro.

<sup>16</sup> O mesmo poderá resultar da apresentação de projecto variante, total ou parcial, por envolver elementos de projecto a fornecer pelo empreiteiro.

<sup>17</sup> Ainda mais preciso, neste sentido, era o artigo 9.º, do regime legal anterior.

<sup>18</sup> E também o fazia o artigo 24, do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro. Não que seja norma exactamente igual, até pela alteração a que foi sujeito o artigo 24, pelo Decreto-Lei n.º 101/95, de 19 de Maio, como tivemos a oportunidade de escrever num artigo de apoio a uma Conferência SFN, sobre a temática dos trabalhos a mais (Lisboa, 2001) – *“uma simples observação comparativa destas três soluções (duas no âmbito do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, e a actualmente em vigor, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), mostra que o legislador pretendeu ir preenchendo a rubrica estaleiro, com todo o tipo de operações com ele relacionadas”* (página 2).

<sup>19</sup> Com o mesmo texto do n.º 1, do artigo 26, do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro.

domina 20. Como sempre dominou, em todos os regimes jurídicos precedentes.

6. Liquidação, ainda segundo o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, é um vocábulo que teve generosa utilização. Tanto pode significar, em geral, o pagamento, como o momento, ou melhor, os momentos, em que são pagas as diversas prestações em que, na esmagadora maioria dos casos<sup>21</sup>, se concretiza e distribui a obrigação de pagar o preço. Como um acto intermédio entre as medições e o pagamento. É uma mistura destes três sentidos que o nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, utiliza com o recurso ao vocábulo em causa<sup>22</sup>. O que se pode, perfeitamente, aceitar, porque se trata da última liquidação, sem, em princípio, correcção posterior de qualquer valor pago.

Contudo, a noção dominante de liquidação não é essa, mas sim a que disciplina o acto intercalar, a ser praticado entre a medição e o pagamento.

Seguindo o mesmo diploma, pode constatar-se, através da simples consulta do Título V, - o qual tem, como epígrafe, pagamentos, - que há

---

<sup>20</sup> Não queríamos aqui trazer, como argumento decisivo, o que consta do Título X, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, quanto à regulamentação das subempreitadas, embora se possa identificar alguma confirmação do que vimos afirmando sobre o conceito de *trabalhos*. O nº 1, do artigo 270, afirma que: "*para além das subempreitadas, ficam proibidas todas as prestações de serviço para a execução de obras públicas*". Ficamos, assim, a saber que, para os autores materiais do diploma em causa, uma subempreitada, ou uma empreitada (veja-se como o nº 1, do artigo 266, do mesmo diploma, as interliga), são modalidades de prestação de serviços, em Direito Administrativo. No fundo, negando a dignidade própria essencial à existência do contrato de empreitada de obra pública, e limitando-se a uma reprodução da qualificação jurídica incluída no do artigo 1155, do Código Civil. Porque se de meras prestações de serviços se tratassem, bastaria o Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, para as regular, não sendo, sequer necessário, um regime de empreitada de obra pública. Agora certo é que, embora de modo que consideramos incorrecto, o nº 1, do artigo 270, separa, conceptualmente, *trabalhos*, das prestações de serviços.

<sup>21</sup> Porque raramente a obra pública deve ser realizada, e paga, de uma só vez. A natureza dos trabalhos que a compõem, leva a que seja necessário um determinado período de tempo para ser realizada: o prazo de execução do contrato, expressão contrária ao *cumprimento instantâneo*. Para a apreciação do que são as consequências deste traço distintivo da execução de trabalho imobiliário, ver o que afirma PANAYOTIS GLAVINIS, entre páginas 2 a 4, e 100 a 112, da sua obra *Le contrat international de construction* (GLN Joly Éditions, 1993, Paris). Como tal se compagina com o mercado europeu da construção, em termos gerais, e não só quanto à duração do contrato, veja-se N.F. SPENCER CHAPMAN e C.GRANDJEAN, a páginas 29 a 38, 163 a 174, in *The Construction Industry and the European Community* (BSP Professional Books, Oxford, 1991).

<sup>22</sup> Porque, *liquidar com o pagamento*, não é o mesmo que está previsto na parte final do nº 1, do artigo 207 - *notificando-se o empreiteiro dessa liquidação para efeito de pagamento*. Ou seja, ou liquidação e pagamento é o mesmo, ou se liquida - como sucede, de algum modo, com as obrigações fiscais, aqui para se exigir o pagamento - para, depois, cumprir a prestação que, em momento anterior, foi concretamente identificada.

que obedecer, na execução de um contrato de empreitada de obra pública, a um sistema que utiliza, literalmente, o termo liquidação, em várias acepções, preferindo uma :

- a) No artigo 207, sob liquidação e pagamento, a liquidação surge como um acto preparatório do pagamento, uma operação material indispensável a que se possa determinar o valor a pagar<sup>23</sup> ;
- b) É neste sentido, ainda recorrendo ao mesmo artigo 207 (números 2 e 3, especialmente)<sup>24</sup>, que se continua a distinguir entre a liquidação e o pagamento ; mesmo que a redacção concreta não ajude muito à distinção conceptual (quando no número 3, se inclui a expressão liquidando-se ao empreiteiro a importância apurada a seu favor, parece estar a fazer equivaler-se liquidação e pagamento<sup>25</sup>).

E tudo depende do respeito de um conjunto de métodos que visam acompanhar a execução do contrato. Dos quais salientamos, antes do mais, o que consta do artigo 203<sup>26</sup>, cujo texto integral aqui reproduzimos :

*“Proceder-se-à obrigatoriamente à medição de todos os trabalhos executados, ainda quando não se considerem previstos no projecto nem devidamente ordenados e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro.”*

Depois, e segundo o nº 1, do artigo 204<sup>27</sup>:

*“ 1. Feita a medição, elaborar-se-à a respectiva conta corrente no prazo de 11 dias, com especificação das quantidades de trabalhos apuradas, dos preços unitários, do total creditado, dos descontos a efectuar, dos adiantamentos concedidos ao empreiteiro e do saldo a pagar a este.  
(...).”*

---

<sup>23</sup> No Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, era no artigo 187 que se encontrava esta matéria, com regulamentação que, no essencial, é equivalente à que o actual regime jurídico contém. A razão pela qual os números destes artigos, no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, estão mais adiantados, em pura contagem, tem a ver, exclusivamente, com o facto de ter sido introduzido matéria nova – controlo de custos, concessões e subempreitadas - e não por qualquer reorganização de natureza sistemática.

<sup>24</sup> Texto igual ao dos nºs 2 e 3, do artigo 187, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

<sup>25</sup> Já assim era no nº 3, do artigo 187, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

<sup>26</sup> Igual ao texto do artigo 183, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

<sup>27</sup> Era o nº 1, do artigo 185, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

Há, já aqui, um saldo. Expressa, este, a relação entre os valores do contrato, os preços unitários deste, e o que foi feito. Pagar-se-à o que foi realizado, excepto se houver deduções a fazer. Por exemplo, a título de reembolso de adiantamentos concedidos. Ou de penalizações já desencadeadas.

Este sistema é repetido até a obra ser concluída. Até todos os trabalhos estarem executados.

Pode suceder que, medidos todos os trabalhos, se verifique que há um saldo, que já não corresponde à diferença entre o que está no contrato e o que foi feito, **mas sim à diferença entre o valor de todos os trabalhos e o valor do preço global da empreitada.** No contrato por série de preços, em princípio (escrevemos, em princípio, porque a criação de preços unitários integralmente novos, pode levar a algo de semelhante do que ocorre com o regime de preço global, já que, quanto a estes, não há, evidentemente, antecipação que valha mais do que uma estimativa de custo, e que consta como preço, em cláusula própria, do contrato inicial), tal não ocorre.

7. Pagamento é um conceito que perpassa o regime jurídico de empreitadas de obras públicas. Visa dar corpo à contrapartida, em contratos que são, por força quer da nossa lei<sup>28</sup>, quer do Direito Comunitário Europeu<sup>29</sup>, onerosos<sup>30</sup>. O n.º 3, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, afirma que “*entende-se por empreitada de obras públicas o contra-*

---

<sup>28</sup> Assim é desde sempre. A ideia de custo pela realização da obra pública, está, por exemplo, bem patente no relatório comum (preâmbulo) aos famosos Decretos n.ºs 22, 23 e 24 de 16 de Maio de 1832, feitos em Ponta Delgada, sob a pena de MOUZINHO DA SILVEIRA – “*os trabalhos publicos são postos a concurso, seja qual fôr a natureza delles : o concurso é julgado segundo as ordens do Governo a respeito dos que são ordenados pelas Cortes, ou pelos homens praticos a respeito dos das localidades*” (página 72, II Série, do jornal oficial). Só para recolher dados dos regimes jurídicos mais recentes, o artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 48871, de 19 de Fevereiro de 1969, dedicou-se a regular o modo de retribuição do empreiteiro, para classificar os tipos de empreitada. Não havia, aqui, um conceito expresso de empreitada de obra pública, mas a distribuição da matéria por diversos artigos esclarece, completamente, o carácter oneroso do contrato. No Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e pelo seu artigo 6.º, reproduziu-se o sistema do diploma que o precedeu. Com o Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, introduz-se uma definição de empreitada, no n.º 4, do artigo 1.º, que refere, expressamente, mediante o pagamento de um preço. Este modelo foi, como vimos, amplamente desenvolvido pelo artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

<sup>29</sup> Pelo disposto na alínea a, do artigo 1.º, da Directiva 93/37/CEE (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 199, de 9 de Agosto de 1999) – “*os contratos de obras públicas são contratos a título oneroso (...).*”

<sup>30</sup> Assim, um contrato com objecto imobiliário, mas que não implicasse contrapartida, não seria uma empreitada de obra pública, mas uma realidade legalmente atípica. Mesmo que se entendesse que só poderia ser executado por um empreiteiro devidamente inscrito no IMO-PPI.

to administrativo, celebrado mediante o pagamento de um preço (...)”. Preço é, segundo o mesmo diploma, o que, após constar da proposta do empreiteiro (artigo 72, nº 1, e modelos constantes do anexo III), vai integrar, obrigatoriamente, o contrato (alfnea j, do nº 1, do artigo 118). Pela sua satisfação se cumpre a obrigação de retribuição, dominante na própria classificação das empreitadas.

*Pagamento* assume, contudo, pelo menos dois sentidos: por um lado, representa a contrapartida, em geral, como requisito de existência do próprio contrato de empreitada de obra pública, enquanto figura típica; por outro, o pagamento em si mesmo, a entrega (normalmente) de valores que permitam reconhecer que a obrigação de retribuição, por parte do dono da obra, está cumprida, ou a ser cumprida.

No que ao tema que estamos a apreciar diz respeito, ambos os conteúdos são identificáveis. Tanto é pagamento a previsão geral de que os valores previstos no nº 5, do artigo 17, possam vir a ser devidos, como é pagamento satisfazer tais valores, após serem reconhecidos na última liquidação.

8. Saldo, tendo em conta as referências normativas anteriores, ficaria, assim, a ser a diferença de valores devidos a título de pagamento, que não hajam sido satisfeitos por efeito de todas as liquidações anteriores à última, pelo facto de os autos que expressam as medições, não terem identificado trabalhos concretos que lhes correspondam. Logo, a este saldo corresponderá uma liquidação e a esta, por sua vez, um pagamento. Como o dispõe o nosso conhecido nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, aqui reproduzido com sublinhados nossos: “Se, realizados todos os trabalhos, subsistir ainda um saldo a favor do empreiteiro, ser-lhe-á pago com a última liquidação.”

Na Língua Portuguesa, saldo é “*diferença entre o débito e o crédito nas contas de devedores com credores, resto*”<sup>31</sup>. Não se percebe que, em Direito, se tentasse que fosse coisa diferente. Muito menos para se tentar furtar ao cumprimento da lei.

9. A identificação do conteúdo de cada um dos conceitos atrás utilizados, permite atingir a conclusão, reciprocamente encadeada, de que, realmente, o que a lei manda pagar, nos contratos em regime de preço global é

<sup>31</sup> Pequeno Dicionário da Língua Portuguesa, de CÂNDIDO DE FIGUEIREDO (Portugal-Brasil Sociedade Editora, Lisboa, 1924). Recorrendo a fontes temporalmente mais próximas, veja-se o que afirma o Novo Dicionário Lello (Lello Editores, Porto, 1999, 2ª edição) – *resto, quantia que, depois de um ajuste de contas, se fica devendo a outrém*, ou o Dicionário da Língua Portuguesa, da Porto Editora (8ª edição, 1999) – *diferença entre débito e crédito, nas contas de devedores e credores*.

**o que não corresponde a trabalhos realizados, tendo como única referência o valor do preço que consta do contrato.** Se o valor é superior ao que resultou das diversas medições, há um *saldo*, e esse *saldo* tem de ser pago, pelo dono de obra, ao empreiteiro. Procedendo-se a uma *liquidação* cujo conteúdo se dirige ao cumprimento do que consta no nº 5, do artigo 17. E, aqui, *liquidação* será, de novo, a mescla entre o acto intercalar de *liquidação*, e a *liquidação* propriamente dita. Só assim se pode entender a expressão *ser-lhe à pago com a última liquidação*, dirigida à concretização efectiva do dever de retribuição ao empreiteiro.

10. Atrás (no número 3, deste texto) chamámos a atenção para o facto de, por interferência de um juízo ilícito, ter o dono de obra a tentação – e cair, amiúde, nela – de condicionar o reconhecimento do direito ao recebimento de outras verbas, à renúncia, por parte do empreiteiro, em receber as que fazem parte do *saldo*. Portanto, reiteramos este entendimento, mas numa perspectiva eminentemente prática, e que resulta do facto de o momento em que já é perceptível a existência do *saldo*, ser muito longínquo daquele que a lei identifica como: *a última liquidação*.

A lei remeteu para a *última liquidação*, por uma questão de prudência. Porque ao longo da execução do contrato, aquele crédito que ali está, pode vir a ser posto em causa<sup>32</sup>. Basta que o contrato seja rescindido, para que o *saldo* deixe de ser devido, visto que todas as *liquidações* que corresponderiam à execução total, não chegam a verificar-se<sup>33</sup>. Por outro lado, pode suceder que esse crédito seja consumido por muitas contratuais. Ou por quaisquer outras verbas que, durante a execução do mesmo, venham a ser devidas pelo empreiteiro. O novo sistema de pagamento directo do dono de obra ao subempreiteiro, só reforça, de resto, esse conjunto de situações, porque podem as verbas devidas ao empreiteiro, ser encaminhadas a subempreiteiros<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Matéria que merece uma atenção muito especial, será a do destino do *saldo* favorável ao empreiteiro, se for este a rescindir o contrato. Não nos queríamos comprometer com uma opinião definitiva, quanto a este aspecto, porque tal carece de uma reflexão profunda, mas inclinamo-nos para não reconhecer o direito de projecção desse *saldo*, nas contas finais da empreitada. Isto é, se alguma consequência houver, ela sê-lo-à considerada como integrada, por exemplo, nos 10% previstos no nº 2, do artigo 234, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

<sup>33</sup> Basta o texto dos artigos 235 e 241, para se aferir das consequências patrimoniais danosas para o empreiteiro, no caso de ocorrer rescisão por ele não provocada.

<sup>34</sup> Vide artigo 267, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Agora esta peculiaridade do regime jurídico da empreitada de obra pública <sup>35</sup> não pode constituir um pretexto para que, sendo visível, pelo conteúdo da reclamação por erros e omissões, que vai haver saldo, o dono de obra tente cometer uma autêntica fraude à lei, antecipando o momento em que o reconhecimento do direito ao saldo se deva corporizar. Em concreto, há que estar alerta para que, sobretudo nos casos de maior imperfeição do projecto, cuja responsabilidade de coerência e totalidade, corre por conta de quem o apresenta, se possa constatar que irá haver, inevitavelmente em caso de execução normal, tal saldo.

Aproveitamos, contudo, este passo para esclarecer, como será, ainda, desenvolvido neste texto, que não há qualquer obrigação do empreiteiro reclamar o que venha a ser o seu saldo final, na reclamação por erros e omissões. Por exemplo, caso não sejam reclamados verbas a este título, e se vier a verificar esse saldo, no fim, ele, é, na mesma, devido <sup>36</sup>.

### III.

#### A aplicação aos contratos de empreitada de obra pública em regime de preço global

11. Será que a lei impõe o regime por preço global, para todos os contratos de empreitada de obra pública ? Ou, pelo contrário, fê-lo, unicamente, quando razões ponderosas, sempre atinentes ao interesse público, a justificam, tendo em conta o regime previsto de algum dos tipos de contrato ?

Levando em consideração a correcção produzida pela Lei n° 163/99, de 14 de Setembro, actualmente, a aplicação do regime de preço global não é obrigatória, nem sequer em princípio. Desde que, em 1969, se produziu uma codificação do regime jurídico das empreitadas de obra pública, só no

---

<sup>35</sup> Constante, também neste aspecto, desde 1969, porque tudo decorre do texto que actualmente ocupa o n° 5, do artigo 17, do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março.

<sup>36</sup> Particularmente incisivo, na descrição, e caracterização dos elementos em que se concretiza o regime de retribuição do empreiteiro, retirando as consequências quanto à obrigação do pagamento do saldo, é MÁRIO JORGE MENEZES, conforme expresso no seu contributo para as Conferências SFN sobre o *Novo Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas* (Lisboa, 1999). Do seu texto de apoio, com uma excelente organização temática, e imputação do risco consequente à aplicação dos três tipos contratuais (preço global, série de preços e por percentagem), retiramos a seguinte afirmação (página 9) “ (...) o pagamento (no contrato por preço global) pode ficar aquém do que resultaria numa série de preços (17/4), ou pode excedê-lo (17/5) : o risco (de diferenças para o que seria a remuneração adequada, feita com base nos preços unitários e nas quantidades, no âmbito duma série de preços’), é, assim, bilateral. Os resultados podem ‘favorecer’, nessa óptica o dono da obra, ou o empreiteiro.”

pequeno período que mediou entre a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e o início da vigência da Lei nº 163/99, de 14 de Setembro, a aplicação do regime do preço global foi imposta, salvo despacho ministerial em sentido contrário. Tratou-se, mesmo que por lapso temporal, de uma solução absurda, face aos objectivos que o diploma afirmava defender - o controlo de custos. Com efeito, e como este texto o demonstra, **só se atinge poupança na contratação de empreitadas de obras públicas, por utilizar o regime de preço global, quando o projecto seja, realmente, coerente, completo e acompanhado de medições rigorosas.** Caso contrário, o aumento de custo é inevitável, por não haver correspondência entre o que se deseja receber (na aquisição final do bem imobiliário), e o que se manda construir !

12. A liberdade de escolha do regime de retribuição do empreiteiro não se confunde com a obrigatoriedade de patentear um projecto coerente e não incompleto. Daí que a intervenção da reclamação por erros e omissões, por exemplo nos contratos por série de preços, ser, em nossa opinião, aceitável, a diversos títulos, e em várias ocasiões<sup>37</sup>. Ou seja, qualquer projecto, seja qual for o modelo contratual em que venha a ser aplicado, tem de ser correctamente elaborado. Tem de ser coerente, e descrever o resultado desejado do trabalho imobiliário em termos suficientes. De tal modo que, no caso de existirem fundadas dúvidas quanto à certeza dos elementos patenteados, elas devem ser divulgadas a todos os concorrentes, e, pode, mesmo, ser transmitida a responsabilidade ao empreiteiro, quer pelo recurso ao regime de concepção-construção, quer na admissão, ou, mesmo, na solicitação de variantes.

---

<sup>37</sup> Em texto elaborada para um seminário da SFN (Janeiro de 2001), sobre a reclamação por erros e omissões, escrevemos : " (...) não é impossível que se encontrem situações em que se constate que há incongruências de projecto, que determinem esforço desproporcionado ao empreiteiro, se comparado com aquele que resultaria da normal execução do contrato, e que não se resolvem pela multiplicação dos valores dos preços unitários, pelas quantidades efectivamente executadas. E isto tanto em proveito directo do empreiteiro, como no do próprio dono de obra. Por exemplo, se alguns preços unitários repetirem, pela sua descrição, trabalhos, será que eles têm de ser pagos duas vezes ? Ou dever-se-à dar a possibilidade ao dono de obra de corrigir esses erros e omissões, desde que derivados de causa que lhe tenha sido impossível descobrir, anteriormente, tais defeitos ? A nossa posição de princípio é a de que se o objecto da reclamação por erros e omissões do projecto, visa o projecto, e não meras projecções em relação às quantidades de trabalhos - e seu correlativo custo -, nenhuma razão de fundo subsiste para que não se aceite a sua aplicação em qualquer contrato de empreitada de obra pública, seja qual for o seu tipo (...)" . Assim, não cremos definitivo o critério da localização sistemática, que coloca o actual artigo 14, exclusivamente na parte que diz (diria) respeito ao contrato por preço global.

13. Reconhecer que não é obrigatório adjudicar empreitadas de obras públicas, em regime de preço global, leva-nos, directamente, à questão – e imediata resposta – sobre se disposições como as que constam do nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, são aplicáveis aos outros dois contratos típicos – os por série de preços e os por percentagem. E a conclusão será, naturalmente, **no sentido negativo.**

Um simples bosquejo pelo actual diploma, o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, mostra que a regra não é de aplicação a todos os contratos, segundo a classificação tripartida, resultante da preferência do critério do modo de retribuição do empreiteiro: os por preço global, ou por série de preços e os por percentagem (artigo 8º, diploma citado <sup>38</sup>). **A lei prevê pagar verbas que não correspondam a trabalhos executados, exclusivamente no contrato celebrado em regime de preço global.** Por isso estas normas estão, e aqui bem, organizadas no Capítulo-I, do Título-II, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. A epígrafe do Título-I é: *tipos de empreitadas*, e o do Capítulo-I : *empreitada por preço global*.

14. É, agora, importante frisar que os donos de obra têm a possibilidade de eliminar, pela simples opção por outro regime de execução do contrato, qualificado segundo o modo de retribuição do empreiteiro, qualquer risco de pagar o que não é feito. Na verdade, basta que o dono de obra escolha a modalidade de série de preços <sup>39</sup>, que lhe é tão acessível quanto a de preço global, para que nunca tenha de pagar seja o que for, ao abrigo do nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Porque a essência da série de preços, é a do domínio (mais do que a limitação) do risco, pela multiplicação das quantidades realmente executadas, aos preços unitários. Em rigor, o contrato por série de preços só contém um valor de pagamento total – o valor estimado, que corresponde às propostas dos concorrentes – para que se possa cumprir a gestão financeira dos contratos, face aos diversos limites de despesa que a eles se apõem. A lei não o diz, mas o basilar conceito de trabalhos a mais – que faz aplicar a todos os tipos de contratos - alberga dois conteúdos, completamente diferentes um do outro. Tanto é um **instrumento puramente contratual**, por referência à utilização dos meios que o título contém – como o é a lista de preços unitários, que tem plena utilidade no regime de preço global -, como é um **utensílio**

---

<sup>38</sup> A classificação baseada no critério do modo de retribuição do empreiteiro consta da disciplina jurídica das empreitadas de obras públicas, desde o Decreto-Lei nº 48871, de 19 de Fevereiro de 1969. O artigo 2º desse diploma, estabelecia, desse modo, a tipologia dos contratos.

<sup>39</sup> Podendo, até, recorrer à empreitada por percentagem, afastando, de igual modo, a eventualidade de ter de satisfazer verbas pelo que não é executado.

**de fiscalização financeira**, destinado a manter a referência dos valores inicialmente antecipados de dispêndio de verbas públicas <sup>40</sup>.

Logo, nenhuma necessidade há de se sujeitar à contingência de vir a ter sobrecusto, sem aparente contrapartida. Só se deve aceitar, portanto, tal risco, se as vantagens que se recolham durante o procedimento pré-contratual, possam superar, em juízo prospectivo, os inconvenientes. O que nunca poderá acontecer, se a qualidade do projecto não se tiver por superior.

#### IV.

#### As razões da preferência legal por esta solução

15. Quais os motivos que explicam a solução constante para o contrato por preço global ? Que valores são privilegiados e como se defende o interesse público ao mandar pagar o que não corresponde a trabalho realizado? E onde está a contrapartida que justifique esta aparente generosidade?

A lei explica, *ainda que, actualmente, muito pior do que fazia em todos os regimes jurídicos vigentes até 1999*, porque razão assim é. Vejamos, ponto por ponto, onde, e como, tal é feito.

16.1. *Em primeiro lugar*, limitando os contratos que poderiam ser adjudicados em regime de preço global. Desde a publicação do Decreto-Lei nº 48871, de 19 de Fevereiro de 1969, que a incidência do regime de preço global foi governada por normas rígidas. Difícil é compreender por que razão quando o legislador glosou o tema do controlo de custos, o regime jurídico de empreitadas de obras públicas abastardou os requisitos de qualidade dos projectos <sup>41</sup> !

---

<sup>40</sup> E, aí, é indiferente que sejam os 50% de *trabalhos a mais* que as Directivas Comunitárias sempre consideraram como adequado à gestão do custo das empreitadas de obras públicas, como os 15-25% com que o legislador nacional se contentou, num exercício de mistificação, e ocultação deliberada, dos valores finais da despesa. Com efeito, o actual artigo 45 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, é rigorosíssimo na proibição de ultrapassar os seus limites de despesa, referida ao contrato inicial, **mas não esclarece quantos contratos fazem falta, sempre que o projecto seja defeituoso, para que a mesma obra pública se conclua**. É um controlo formal, ao arpejo dos critérios materiais da realização da despesa pública, que a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, acolhe (referimo-nos à *economia, eficácia e eficiência*, constantes da alínea f, do nº 1, do artigo 5º, desse diploma).

<sup>41</sup> Trata-se de um fenómeno de muito difícil compreensão, se não for um caso de mera imprecisão técnica, ou, até, linguística. Com efeito, pouco tempo depois da publicação do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, o mesmo Governo aprovou outro diploma sobre contratação pública, o já referido Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, cuja qualidade importa reco-

Vejamos como, e tentemos perceber o porquê, - ou, melhor, os vários porquês, - destas opções, assumidas numa época em que o Estado se envolveu, como nunca havia sucedido em Portugal, em projectos concessionados. O que provoca que o âmbito real de aplicação do regime jurídico de empreitadas de obras públicas fique consideravelmente diminuído.

No Decreto-Lei nº 48871, de 19 de Fevereiro de 1969, a aplicação potencial do regime de preço global, estava sujeita ao respeito pelos requisitos constantes dos seguintes artigos :

#### Artigo 4º

(Conceito de empreitada por preço global)

*“Diz-se empreitada por preço global a empreitada cuja remuneração é fixada adiantadamente numa soma certa, correspondente à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra ou parte da obra objecto do contrato.”*

#### Artigo 5º

(Obras que podem ser feitas por preço global)

*“Só podem ser contratadas por preço global as obras relativamente às quais seja possível calcular, sobre o projecto, com pequena probabilidade de erro, os custos dos materiais e da mão-de-obra a empregar.”*

#### Artigo 6º

(Definição do objecto da empreitada)

*“O dono de obra definirá, com a maior precisão, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as*

---

nhecer, sobretudo se comparado com o muito deficiente regime anterior, contido no Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março. É certo que o Ministério que coordenou a elaboração do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, foi outro – o Ministério das Finanças, à frente do qual estava um notável conhecedor da temática da despesa pública, SOUSA FRANCO. Provavelmente, a diferença entre os membros do Governo directamente responsáveis pela apresentação destes dois diplomas a Conselho, providenciará determinantes elementos para a explicação deste quase abismo entre as duas soluções normativas. Mas certo é que alguém foi iludido, quando lhe foi proposta a aprovação do texto original do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Porque, entre o que foi pretendido enquanto melhoria da qualidade da despesa, e a degradação dos requisitos da qualidade dos projectos, para a sua utilização em contratos por preço global – e, simultânea a esta, a imposição, pelo regime original do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, desse modelo contratual, enquanto tendencialmente obrigatório, - não há qualquer coerência que se possa identificar.

*características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar.”*

Qualquer leitor do conjunto normativo, distribuído por estes três artigos, não terá a mínima dificuldade em identificar o regime estrito que foi aposto à utilização do formato do preço global. No essencial, só um projecto total, aí incluída a sua própria execução de grande qualidade, poderia autorizar o recurso ao regime de preço global.

16.2. Com a reforma produzida em 1986, a qual era necessária, fundamentalmente, pela exigência de transpor as Directivas 71/304/CEE e 71/305/CEE, este regime foi, mesmo, reforçado. Com efeito, sem que se identifiquem alterações dirigidas a aligeirar os requisitos, pode-se, ao contrário, verificar que o legislador de 1986 fez um balanço positivo da aplicação do regime restritivo de preço global. De tal forma que, além do que diz especificamente respeito ao equilíbrio do contrato, o artigo 9º do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto (que continua a coexistir com os dois anteriores artigos), estatui:

*“O dono da obra definirá, com a maior precisão, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar e apresentará mapa de medições de trabalhos, tão próximas quanto possível das quantidades a executar, no qual assentará a análise e o ordenamento por custos globais das propostas dos concorrentes à empreitada.”<sup>42</sup>*

---

<sup>42</sup> E certo é que se constata um rigor apreciável, por parte da jurisprudência administrativa, na relação entre esses elementos, quer no momento da proposta e da consequente adjudicação, quer no que se projecte para a execução do contrato. Como se depreende do teor das conclusões do acórdão de 16 de Agosto de 2001, do Supremo Tribunal Administrativo, dado no Processo nº 47982 : “I- À luz do estabelecido no DL 59/9, de 2/3, a falta de indicação, na lista de preços unitários, do preço correspondente a uma das espécies de actividades, se equivar ao compromisso da realização dessa tarefa sem contrapartida directa, não determina necessariamente a desconsideração da respectiva proposta. II- Só assim não será se os factores, critérios ou parâmetros de avaliação das propostas obrigarem à análise comparativa dos preços parcelares atribuídos àquela espécie ou se for claro que a omissão desse preço é susceptível de se repercutir na boa execução da empreitada (sublinhado nosso). III- É ilegal não se considerar uma proposta, traduzida num preço global e inteligível, com o fundamento de que ela carecia de um preço parcelar, desde que o preço omitido respeitasse ao fornecimento e colocação de uma porta de um certo tipo e nenhum dos factores intervenientes na avaliação das propostas incidisse sobre o preço em falta ou sobre a respectiva actividade”.

O sublinhado, que é de nossa responsabilidade, evidencia a secção nova introduzida pelo regime jurídico de 1986. E ela mostra que, independentemente do que o dono de obra tenha de respeitar, na execução do contrato por preço global, ele deve uma especial atenção, - concretizada na obrigação de ponderar especialmente, na própria adjudicação, - às características específicas das propostas.

Aqui, há uma pergunta que tem de ser feita. E ela é como era possível haver, na vigência de todos os regimes jurídicos de empreitadas de obra pública, anteriores a 1999, tantos contratos colocados em regime de preço global, quando se atribuíam, posteriormente, a lacunas dos projectos a razão principal dos custos acrescidos - nomeadamente *em trabalhos a mais*, que não por pagamentos devidos, agora, como vimos, por efeito do nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março <sup>43</sup> ? Isto é, se a lei tivesse sido, mesmo, cumprida, a dúvida quanto à qualidade do projecto, levaria à proibição da aplicação do regime de preço global na esmagadora maioria dos casos.

16.3. O regime de exigência, manteve-se, com a reforma de 1993, levada a cabo pelo Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro (diploma cuja necessidade, em rigor, não se percebe, e que marca, também, um período conturbado da produção legislativa nesta matéria <sup>44</sup>). Nada ele trouxe de novo quanto ao regime de preço global, e à restrição do recurso a ele. Os artigos 7º, 8º e 9º, mais não fazem do que reafirmar a solução de 1969, com a correcção de 1986.

---

<sup>43</sup> E, anteriormente, por todos os outros regimes, desde 1969, os quais, como vimos, continham normas exactamente iguais a estas.

<sup>44</sup> Em especial, o destino que foi atribuído ao Decreto-Lei nº 396/90, de 11 de Dezembro, cujo artigo 1º dispunha: "*O presente diploma inicia o processo de transposição para a ordem jurídica nacional da Directiva 89/440/CEE, do Conselho, de 18 de Julho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas*". O sublinhado é, naturalmente, nosso, e visa salientar a estranha técnica legislativa, que indica que se vai começar um processo de transposição, sem identificar o seu fim ! Por outro lado, as obrigações de transposição são, por natureza, absolutas, e o prazo limite para esta, em concreto, era de 1 de Março de 1992 (artigo 3º, da Directiva 89/440/CEE). Tal urgência, ainda que de objecto parcial, não ajuda muito a esclarecer qual a relação desejada pelo Governo entre o nosso ordenamento nacional e o decorrente da participação da Comunidade Europeia. Sobretudo quando, no regime jurídico de empreitadas de obra pública, aprovado pelo Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, ficaram patentes muitas incorrecções de transposição. Como no regime de definição dos critérios de adjudicação, constante do seu artigo 97 - e nova e erradamente repetido, pelo artigo 105, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março - por violação, então, dos artigos 20 e 29, da Directiva 71/305/CEE, e, actualmente, dos artigos 18 e 30, da Directiva 93/37/CEE.

16.4. Chegados a 1999 (e após se haverem sucedido várias tentativas de projecto de revisão do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro), assiste-se ao *laxismo objectivo*, na exigência legal da qualidade dos projectos.

Tomemos, em primeiro lugar, a versão original do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Neste surge-nos, antes do mais, a eliminação de um dos três artigos que, desde 1969, governava, no essencial, a imposição do regime jurídico de empreitadas de obras públicas. Qual? Exactamente o que levava a epígrafe de *obras que podem ser executadas por preço global*, que desapareceu, por completo.

Depois, o que ficou a reger esta matéria ?

Os artigos 9º e 10, cujo interesse merece a sua integral reprodução:

#### Artigo 9º

(Conceito)

*“Entende-se por preço global <sup>45</sup> a empreitada cujo montante da remuneração, correspondente à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra ou parte da obra objecto do contrato, é previamente fixado.”*

#### Artigo 10

(Objecto da empreitada)

*“O dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projecto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas-resumo de quantidades de trabalhos.”*

Para a aplicação destas normas, tendo em conta a relação, ainda que indirecta, com os outros dois regimes possíveis – série de preços e por percentagem – devia adicionar-se o conteúdo do nº 2, do artigo 18, e nº 2, do artigo 39. Em qualquer dessas duas, estabelecia-se que a desaplicação

---

<sup>45</sup> Aponte-se, e lamente-se a imprecisão linguística, pois que um preço não é uma empreitada. E a Língua Portuguesa não é assim tão pobre que não permita escrever o que se pretende, pelo recurso a outros meios mais esclarecedores. Não era assim, por exemplo e como já vimos, que o artigo 4º, do Decreto-Lei nº 48871, de 19 de Fevereiro de 1969, se referiu, originalmente, ao tema.

do regime de preço global <sup>46</sup> carecia de *despacho de autorização, devidamente fundamentado, do ministro competente* <sup>47</sup>.

16.5. Logo, é amplamente degradado o nível de exigência legal da qualidade dos projectos, que passam a ser susceptíveis de ser usados em contratos por preço global desde que expressem a *maior precisão possível*. Ora a maior precisão possível não se define por referência exclusiva à técnica em causa, mas também aos **meios disponíveis para comprovar tal precisão**. Por exemplo, imaginemos um serviço com grandes responsabilidades na execução de obras públicas, e que se encontre despojado de técnicos capazes de rever, internamente, a correcção dos projectos. Nomeadamente, se existir – como é frequente – um considerável lapso de tempo entre a encomenda do projecto (que pode, até, ser óptimo, para a época em que foi elaborado, e perante as informações facultadas aos projectistas), a sua posterior execução e a sua utilização na empreitada a contratar. **Até 1999, este projecto não poderia ser, legalmente, utilizado para servir o objecto de um contrato de empreitada de obra pública. Agora, pode,** porque a maior precisão que aqui foi possível, foi praticada. Isto é, passou-se de uma exigência em abstracto, de cariz potencialmente inultrapassável – como constava do próprio regime jurídico imediatamente anterior ao instituído pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, “*só poderão ser contratadas por preço global as obras cujos projectos permitam determinar a natureza e as quantidades dos trabalhos a executar, bem como os custos dos materiais e da mão-de-obra a empregar*” <sup>48</sup> - para uma exigência menor. E quando esta é relativizada, tudo se poderá imaginar. É, na verdade, surpreendente o contraste entre a parafernália política que anunciou o novo regime jurídico de empreitadas de obra pública, e o que ficou a constar, verdadeiramente, do diploma.

---

<sup>46</sup> Recorrendo ora à série de preços (nº 2, do artigo 18) ora à percentagem (nº 2, do artigo 39).

<sup>47</sup> Esta redacção, ainda que tenha vivido por pouco tempo, no que à série de preços diz respeito, causou alguma perplexidade. Por um lado, o que será o **ministro competente**, nas autarquias, ou nas sociedades de capitais públicos? Por outro, que razão justifica que se utilize a expressão *devidamente fundamentado*, e não, simplesmente, fundamentado, já que a fundamentação tem um regime bem definido no Código do Procedimento Administrativo (artigos 124 e 125, em sequência do disposto no nº 3, do artigo 268, da Constituição da República). Logo, ou está fundamentado, ou não está, sendo que a deficiente fundamentação, ou a fundamentação incompleta, equivalem ao não cumprimento do dever de fundamentação. Tenha-se em atenção que o nº 2, do artigo 39, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, (quanto ao regime de aplicação das empreitadas de obra pública, por percentagem), continua em vigor.

<sup>48</sup> Artigo 8º, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

16.6 E, neste momento, deverá ser renovada uma questão que atrás suscitámos. *Por que razão tantos contratos eram colocados em regime de preço global, sabendo-se dos riscos que se estava, desnecessariamente, a correr ?*

Para além de razões decorrentes de competência técnica, jurídica ou não – a ilusão de que se gasta menos em preço global só mostra desconhecimento grave da matéria - geradora potencial, nomeadamente, de responsabilidade financeira -, outros factores foram determinantes.

Em nosso entender, um dos principais motivos, tem a ver com a imposição objectiva dos Programas Operacionais no âmbito dos dois primeiros QCA (Quadros Comunitários de Apoio) <sup>49</sup>, de que, para terem as entidades públicas acesso à comparticipação dos fundos, haveria que seguir o **regime de preço global**, na adjudicação de empreitadas de obra pública. Trata-se de uma prática lesiva do interesse financeiro público, mas que é extremamente cómoda. Num brevíssimo resumo, este pode concretizar-se no seguinte : hipotizemos uma verba de 40 milhões de contos (de um Programa Operacional), sendo que se atribuem 35 a custos directos, e 5 a revisões de preços e a trabalhos a mais. Para uma consciência meramente burocrática, o problema está resolvido – não se ultrapassariam os 40 milhões de contos de despesa, porque se entendia que **preço global**, era **preço total**, para a(s) obra(s) pública(s) em causa. O problema é que, se o projecto não correspondesse ao rigor que a lei impunha, a despesa dispararia. É certo que sempre se poderia dizer que o aumento de custo não era comparticipado pelo Programa X ou Y, concluindo-se, por aí, a intervenção das entidades gestoras desses instrumentos financeiros. Só que, para efeitos contratuais, tais dispositivos não tinham, e não têm, a menor incidência quanto às relações entre o dono da obra e o empreiteiro. Isto é, a entidade que celebrou o contrato, acabaria sempre responsabilizada, perante o empreiteiro, pelo pagamento de tudo quanto o regime jurídico de empreitadas de obra pública, obrigasse. O erário público, co-alimentado ou não, pelas verbas dos fundos estruturais, teria, por isso, de suportar o pagamento integral do contrato. Segundo as regras do preço global.

16.7. Institui-se, em simultâneo, um suposto procedimento destinado a evitar as derrapagens de custos: a revisão de projectos, contratada como prestação de serviços, paga à parte do próprio projecto, e igualmente co-financiada pelos fundos estruturais. Os revisores de projecto deveriam

---

<sup>49</sup> Não quer isto dizer que não se projecte no III QCA, mas, tão sómente, que os danos que este tipo de gestão provocou no interesse patrimonial público, em resultado do que foi o acervo dos dois anteriores, já é irreversível.

garantir a certeza, e a qualidade dos projectos. Impedindo o incremento de custos.

Porém, tantos anos volvidos, e a caminho de entrar no III QCA, **quantos revisores de projecto foram directamente responsabilizados pelos aumentos de custos?** Que saibamos, nenhum, embora as verbas que pagaram esta prestação de serviços de revisão de projectos tenham sido verdadeiramente impressionantes! Mais impressionantes, de resto, só as que resultaram em incremento de custos, por trabalhos a mais. Em projectos que deveriam estar duplamente vigiados.

16.8 Chamar a atenção para este aspecto, não deriva só da mera observação de práticas inconsequentes de contratação pública, mas do facto de, entre o período de 1996 e 1999, com a criação do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (conhecido pela sigla MEPAT), **se haverem reunido as obras públicas, a gestão dos fundos comunitários e o lançamento das principais concessões, sobretudo rodoviárias.** Isto é, os factores negativos de pressão sobre a preferência pelos contratos por preço global concentraram-se num único departamento governamental. Como corolário, o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, na sua versão original, obrigava, objectivamente, à contratação de empreitadas de obra pública em regime por preço global! E com o mesmo MEPAT a elaborá-lo.

17. Nos motivos de justificação do regime de preço global surge, *em segundo lugar*, a concorrência estabelecida preferencialmente pelo factor preço. Trata-se de uma consequência que decorre da aplicação do sistema, sem que haja regra jurídica que o afirme. Mas é muito fácil de atingir o seu alcance.

Com efeito, se o projecto da obra a realizar está bem definido, com a indicação dos trabalhos a realizar, suas quantidades, materiais e sua qualidade respectiva, das cargas de mão-de-obra, etc, **o que resta, substancialmente, para a apreciação e comparação das propostas, que não seja o preço?** Muito pouco, como qualquer pessoa que se movimenta nos meios da contratação pública o confirma espontaneamente, pela sua própria experiência. De resto, há uma hipocrisia emanante (e imanente) do sistema, quando se estabelece que o critério de adjudicação pode basear-se, ou não, exclusivamente no preço mais baixo. Uma mera estatística, mesmo superficial, permitiria constatar, a qualquer funcionário que intervenha numa das duas comissões previstas pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, ou a qualquer orçamentista de empreiteiro, **que a esmagadora maioria dos contratos em que não se prevê que o preço mais baixo seja o único**

**critério, resultam adjudicados pelo valor do preço.** Porque a tendência – frequentemente expressão de comodidade ou negligência na fixação de critérios de capacidade dos empreiteiros ou na apreciação concreta das propostas – para pontuar tudo o que não seja o preço a nível equivalente, **leva a que só fica a sobrar o preço, para fazer a diferença.**

Este fenómeno é ainda mais real, e mais frequente, nos contratos adjudicados em regime de preço global.

Logo, **o que o dono de obra pública tem a ganhar, a sua verdadeira contrapartida, é a de provocar a concorrência pelo preço,** como normal consequência de por em competição a adjudicação de um contrato com objecto bem definido. Em rigor, nada mais tem, legitimamente, a ganhar, do que um preço mais baixo.

## V.

### O equilíbrio do contrato e a distribuição do risco

18. Este debate quanto ao alcance do nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, é, no fundo, uma incursão à concepção do próprio contrato de empreitada de obra pública. Pelo que a interpretação normativa deve considerar não só a vertente literal, mas todas as que possam ser úteis. E tal seja o que for que a lei afirme, sobretudo pelas constantes imprecisões com que, a seu tempo, legislador e regulamentador administrativo, têm presenteado os utilizadores desta secção do ordenamento<sup>50</sup>.

Isto é, e hipotizando críticas, dir-se-ia que seria inaceitável uma conclusão como a que preferimos, pelo desnível de situações em que colocaria as duas partes do contrato. Por um lado, o dono de obra teria de pagar, e o empreiteiro não teria de fazer nada que concretizasse contrapartida. O contrário da filosofia de uma relação contratual.

Contudo, uma observação mais cuidada do que seja o regime do contrato por preço global, afastará estas críticas. E por uma simples razão. A distribuição de risco que é produzida na disciplina do contrato em regime de preço global, leva a que o empreiteiro, se acaso se enganar nos valores que adiantou para realizar o contrato, e, por isso, sofra gravoso prejuízo, nada pode invocar como fundamento de pagamento a esse título<sup>51</sup>. **A sua**

<sup>50</sup> O mais recente regime, então, entendeu que poderia mesmo utilizar o preâmbulo para introduzir elementos perturbadores à interpretação. Por exemplo, quando releva entre "*os aspectos constantes do presente diploma, (...) a possibilidade de o concorrente apresentar proposta firme, renunciando, assim, à revisão de preços*" (ponto II, 3). Porém percorrendo o diploma, nem sombra, nem sequer outro rasto, de semelhante novidade!

<sup>51</sup> Invadir a área da determinação da flexibilidade do contrato administrativo, não pode, em Portugal, ser feito, sem levar em consideração a magistral obra de SÉRVULO CORREIA, e

**proposta de preço consome o objecto**, sem margem a qualquer divergência<sup>52</sup>. Naturalmente, desde que o dono de obra haja cumprido a lei, ou seja, desde que tenha patentado um projecto coerente e não omisso.

19. Temos tido, ao longo da nossa vida profissional, um contacto muito frequente com esta questão. E tal não admira, porque o custo do contrato é completamente diferente conforme se opte por uma, ou outra, das soluções. E, também amiúde, os donos de obra protestam pela *injustiça* que representaria pagar o que não é feito. Não partilhamos, como decorre do raciocínio expenso neste texto, de que seja injusto, porque o dono de obra, quando recebe propostas de qualquer dos concorrentes, já beneficiou de ter colocado a concorrência reforçada quanto ao preço. Por outro lado, ele não é obrigado a seguir o regime de preço global, podendo, em caso de dúvida sobre a qualidade do projecto, e das medições respectivas, optar pelo regime da série de preços. E não correr o risco de pagar o que não corresponde a trabalhos realizados.

Mas outro argumento tem de ser, por respeito ao conjunto do nosso ordenamento jurídico, apresentado aos partidários da injustiça – inexistente, como atrás defendemos – da solução que preferimos. É que a justiça, salvo quando estejam em causa valores do nível dos direitos fundamentais, não é um critério que possa ser utilizado, quando dúvidas há sobre o conteúdo, ou o resultado da interpretação, e concomitante aplicação, da lei. Conforme o afirma o nº 2, do artigo 8º, do Código Civil: "*o dever de obediência à lei não pode ser afastado sob pretexto de ser injusto ou imoral o conteúdo do preceito legislativo*". Norma que não se destina, exclusivamente, a reger o exercício da função judicial, mas que tem plena aplicação no Direito Administrativo. Mais adiante, não se pode ocultar que se há juízo em que o elemento subjectivo domina, ele é o que seja justo, ou não ! Já FERNANDO PESSOA exclamava que: "*Justiça? Justiça é a mais estúpida das ilusões !*"<sup>53</sup>

---

que constituiu a sua Tese de Doutoramento em Direito – *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos* (Almedina, Coimbra, 1987). Sendo o contrato de empreitada de obra pública, um contrato administrativo típico, remeteríamos o leitor para o que consta, dessa obra, entre as páginas 705 a 711.

<sup>52</sup> Aquilo que, face à regulamentação francesa, DANIEL CHABANOL e JEAN-PIERRE JOUGUELET, afirmam, a páginas 33, da sua obra *Marchés publics de travaux* (Le Moniteur, Paris, 1994) « *les marchés à forfait sont source de déconvenues sévères pour des entrepreneurs trop optimistes, ou distraits (...)* ». Quando os empreiteiros reclamam verbas suplementares por não se terem enterado das condições, ou dos riscos, da empreitada de obra pública cujo compromisso de realização firmaram.

<sup>53</sup> In página 66, de *Obra em prosa de Fernando Pessoa. Portugal, Sebastianismo e Quinto Império* (prefácio, introduções e notas de ANTÓNIO QUADROS, Europa-América, Mem-Martins, 1986).

O recurso ao critério da justiça, é, assim, o refúgio de muitos que, à míngua de outros argumentos, optam por juízos de natureza moral. Estranha moral esta que visaria suportar o não cumprimento de norma expressa. Representaria a subordinação da segurança jurídica aos valores subjectivos de justiça e moral, de entendimentos tão diversos quantos fossem os intérpretes das regras, e das situações a que elas se devem aplicar. Ou seja, a destruição do próprio sistema jurídico, pela eliminação arbitrária de normas dele parte.

20. A apreciação do equilíbrio das soluções legais (aferindo-o perante o que seriam potenciais efeitos perversos da incidência do regime de preço global) tem de levar em consideração, também, aquilo com que o legislador se bastou. Isto é, se se entendeu como suficiente a divisão tripartida dos tipos contratuais, e se colocou a remuneração do empreiteiro, como critério distintivo, há que levar, com este peso, as consequências da sua aplicação. Porque quem tem o direito de inovar, é, de novo e exclusivamente, o próprio legislador. E certo é que, como vimos repetindo, de entre as múltiplas alterações que se vieram sucedendo, desde 1969, nada constou a este respeito.

Ora noutros sistemas jurídicos esta definição da tipologia das empreitadas, não se contenta com, unicamente, três modalidades de moldagem dos contratos. É certo que, frequentemente (casos dos Estados Unidos da América <sup>54</sup>, ou do Reino Unido <sup>55</sup>), tal decorre de uma maior flexibilidade geralmente aceite na caracterização da matéria contratual, mesmo pública. A lei não é tão rígida, e verifica-se uma aproximação constante entre os modelos de contratos de objecto imobiliário, indistintamente de serem adjudicados, e celebrados, por entidades públicas, ou privadas <sup>56</sup>. Porém, tal não poderá resultar em menosprezo do que decorre dessa agilização de

---

<sup>54</sup> Veja-se a obra de ROBERT A. RUBIN, VIRGINIA FAIRWEATHER, SAMMIE D. GUY e ALFREDO C. MAEVIS, *Construction Claims* (VAN NOSTRAND REINHOLD, Nova Iorque, 1992, 2ª edição), tipificando as particularidades da compra pública de empreitadas com objecto imobiliário (páginas 4 e 5) e caracterizando, por numerosos tipos contratuais, o que é a distribuição do risco (páginas 5 a 17).

<sup>55</sup> Um documento fundamental, na doutrina inglesa, é *Hudson's Building and Engineering Contracts*, actualmente de DUNCAN WALLACE. Recorremos aos dois volumes da décima primeira edição, de 1995 (Sweet & Maxwell, Londres).

<sup>56</sup> Obra de referência, como a *Construction Law*, de JOHN UFF (seguimos, aqui, a sétima edição, de 1999, publicada pela Sweet & Maxwell, Londres), tratam os contratos uniformemente, mas sem omitir especialidades de contratação pública (*vide* páginas 13 a 22, e 112 a 117).

modelos contratuais. Como a experiência de contratação internacional o confirma<sup>57</sup>.

O recurso a modelos-tipo de contratos, nos quais se insere diferentes modalidades de distribuição do risco, não afecta, portanto, a possibilidade de encontrar soluções adaptadas a cada caso. Por exemplo, nada garante que seja correcta a obrigatoriedade de prever uma fase de confirmação da correcção do projecto, depois da assinatura do contrato, e do acto de consignação. A qual, em Portugal, tem de existir, se o dono da obra utilizar o regime de preço global. Logo, o pagamento do saldo, a reclamação por defeitos, o tratamento de situações imprevistas, ou imprevisíveis, não cede face a esquemas completamente rígidos. Deste modo, quando, no Reino Unido, se prevê, por exemplo, que um determinado contrato siga o modelo NEC (*New Engineering Contract*<sup>58</sup>, proposto pela *Institution of Civil Engineers*), poderão as partes acordar em disciplina própria de distribuição do risco, sendo adaptáveis as regras de execução num preço fixo (*lump sum*<sup>59</sup>). Não se depreenda, daqui, que seja impossível seguir um regime, como o do preço global, vigente no nosso ordenamento jurídico. Simplesmente, tal não é obrigatório. Se um dono de obra, exercendo a sua legítima liberdade, preferir algo como o que corresponde ao teor do nosso Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, é porque considera que essa distribuição de risco é a mais adequada. Logo, com a contingência de pagar, em *lump sum* - preço global, total e fixo, - mais ou menos do que corresponde ao custo comercial de trabalhos não realizados.

Portanto, esta flexibilidade conduz à existência de uma multiplicidade de figuras contratuais, sem redução às formas pré-definidas. E isso mesmo pode (deve) a entidade adjudicante fazer constar dos documentos pré-contratuais. Até para poder servir de elemento competitivo.

Porém, não é só no âmbito desses sistemas jurídicos mais afastados do nosso, que se pode apreciar um leque mais amplo de escolha para tipos contratuais. Em França, por exemplo, podemos constatar diversas modalidades, entre as quais se contam algumas semelhantes às válidas, em Portu-

---

<sup>57</sup> Embora exista profusa literatura sobre os contratos de construção, ao nível internacional, permitimo-nos frisar ao relevante contributo de PHILIP LOOTS (*Construction Law and Related Issues*, 1995, JUTA & Co, Kenwyn, África do Sul). Aí, todo o Capítulo 4 (páginas 87 a 154) se dedica à classificação e escolha dos contratos de construção. Para o que seja mais próximo às nossas empreitadas por preço global - *lump sum*, afirma-se que o mesmo só poderá ser aplicado quando o projecto seja completo e final ("use of this type of contract implies that design is complete and final", página 90).

<sup>58</sup> A actual edição destes contratos-tipo, a segunda, é de 1995. Para uma apreciação geral do seu conteúdo, ver *The New Engineering Contract, a commentary* (Blackwell Science, Oxford, 1996), por BRIAN EGGLESTON.

<sup>59</sup> Sobre o conceito, ver páginas 14, 15, 43 e 44, de *Construction Claims*, por JOHN K. SYKES (Sweet & Maxwell, Londres, 1999).

gal<sup>60</sup>. Mas, sobretudo, é definido um regime para o preço<sup>61</sup>, tratado separadamente a qualquer classificação de empreitadas de obra pública. Assim dispõe o artigo 16, do *Code des Marchés Publics* (CMP) 62, quando refere tanto os *prix forfaitaires*, como os *prix unitaires appliqués aux quantités réellement livrées ou exécutées*<sup>63</sup>. Grosseiramente, o que corresponderia, no caso das nossas empreitadas de obra pública (sem esquecer que o CMP igualmente se aplica a contratos com outros objectos, como os de fornecimento de bens ou de prestação de serviços<sup>64</sup>), ao regime por preço global e à série de preços. Para a empreitada por percentagem. Que tinha a expressão da modalidade *en régie* 65, a nova regulamentação aparenta tê-la reduzido a casos puramente marginais, aproximando-se da nossa figura da administração directa<sup>66</sup>

Sucedo, contudo, que, no caso francês, se remete para um sistema de sucessivos cadernos de encargos<sup>67</sup>, a possibilidade de estabelecer o clausulado concreto. Com os CCAG (*Cahier de Charges Administratives Générales*) segundo o diferente objecto do contrato. Os quais serão completados,

---

<sup>60</sup> A influência do *Droit Administratif* no nosso ordenamento jurídico-público, é, de resto, bem conhecida. MARCELLO CAETANO a ela dedica boa parte do seu artigo *A Codificação Administrativa em Portugal, Um Século de Experiência : 1836-1935* (republicado em 1994, pela Coimbra Editora, na colectânea organizada por FREITAS DO AMARAL, sob o título de *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*) e RUI MACHETTE enfatiza-a, no seu artigo *Contencioso Administrativo*, publicado no Dicionário Jurídico da Administração Pública (Volume II, Atlântida Editora, Coimbra, 1972, de páginas 683 a 788).

<sup>61</sup> Quanto ao regime do preço, veja-se o que consta entre as páginas 148 a 150, da obra de PATRICK SCHULTZ, *Éléments du droit des marchés publics* (LGDJ, Paris, 1996). Permanece perfeitamente válido, nos seus traços essenciais, mesmo com a alteração de 2001.

<sup>62</sup> A recente reforma na legislação francesa sobre a contratação pública, concretizou-se numa nova versão do *Code des Marchés Publics*, aprovada pelo Decreto nº 2001/210 de 7 de Março de 2001. De entre as obras de anotação já publicadas, veja-se a de BERNARD-MICHEL BLOCH (*Code des marchés publics annoté*, Berger-Levrault, Paris, 2001). Há, disponível na INTERNET, uma apresentação deste diploma responsabilidade do *Ministère de l'Économie, des Finances, et de l'Industrie*.

<sup>63</sup> « *Les prix des prestations faisant l'objet d'un marché sont soit des prix unitaires appliqués aux quantités réellement livrées ou exécutées, soit des prix forfaitaires, appliqués a tout ou partie du marché, quelles que soient les quantités (...)* », artigo 16.

<sup>64</sup> O parágrafo inicial, do artigo 1º, do *Code des Marchés Publics*, dispõe: « *Les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 2, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, fournitures ou de services (...)* ».

<sup>65</sup> Versão anterior do CMP, artigos 78 e 275.

<sup>66</sup> Novo CMP, artigo 47.

<sup>67</sup> Para a reflexão sobre ao alcance jurídico dos cadernos de encargos, ver *Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa* (Almedina, Coimbra, 1998), por MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, especialmente entre as páginas 138 e 142.

pelo *Cahier de Clauses Administratives Particulières (CCAP)* e pelo *Cahier de Clauses Techniques Particulières (CCTP)*, para cada vínculo. Quanto aos contratos de empreitada de obra pública (*marchés de travaux publics*), o primeiro artigo do *CCAG-Travaux* em vigor 68 afirma esse modelo de remissão, de cada contrato para essas normas gerais, e não o contrário. Pelo que se poderá considerar como único, e verdadeiro limite, o conteúdo das normas imperativas do *Code des Marchés Publics*, o qual não pode ser preterido pelos *Cahiers de Charges* (seja qual deles). E, bem assim, o que resulte de qualquer lei especial.

Logo, é nesta relação entre a matéria não-disponível, e a flexibilidade que a relação entre essas (poucas, mas importantes) normas, os CCAG e os CCAP/CCTP, que se consegue a adaptação dos quadros formais, à realidade de cada contrato.

Ainda, à divisão bipartida básica é adicionado um regime específico para **preços provisórios** (artigo 18, do CMP). Isto porque, além dos conceitos relativos aos dois tipos de preços, adere a noção de o mesmo ser fixo <sup>69</sup> (**ferme**)<sup>70</sup>, conforme o afirma o artigo 17, do CMP.

Não surge qualquer reclamação específica quanto a erros e omissões do projecto (nem tal é sugerido, no *CCAG Travaux*), tendo o empreiteiro de recorrer, se tal for o caso, às normas sobre situações imprevistas<sup>71</sup>. Porque a variação do preço merece regime rígido, e a necessidade de sua confirmação no texto do próprio contrato, como obriga o já citado artigo 17, do CMP. E, aqui, a rigidez é incontornável, porque não se poderão adicionar outras formas de instabilização de preço, que não aquelas que a lei admite. Logo, esta flexibilidade que apontamos como positiva, não se confunde com menor rigor, ou menor exigência.

Logo, a obrigatoriedade em respeitar o pagamento integral do que a Administração Pública aceitou, com o preço fixo, não tem, necessariamente, de arrastar consigo a instabilização da fase de erros e omissões, formalmente considerada. E as próprias deficiências, ou omissões, de elementos

---

<sup>68</sup> Através do seguinte texto : "*Les stipulations du présent cahier des clauses administratives générales (CCAG) s'appliquent aux marchés qui s'y réfèrent expressément* ». Não há, ainda, actualização destes textos, sendo de aplicação os anteriores. Contudo, tenha-se em atenção que o seu carácter não obrigatório, diminui consideravelmente o alcance da ausência de novos CCAG.

<sup>69</sup> Poder-se-ia, mesmo na Língua Portuguesa, recorrer ao vocábulo *firme*. Ou a *estável*. Certo é que se afasta da *estimativa*, que a nossa lei frequentemente refere. Mesmo se comparando os regimes de *prix unitaires* à nossa série de preços.

<sup>70</sup> Este carácter desejadamente definitivo do preço inicial, é objecto de comentário importante, por parte de MARCEL SOUSSE, a páginas 30, da sua obra *Droit public des contrats de construction* (LGDJ, Paris, 1998). Manteve-se a ideia, nos actuais artigos 17 e 18.

<sup>71</sup> Ver, a este propósito, o *Traité de Droit Administratif*, de ANDRÉ DE LAUBADÈRE e YVES GAUDEMET (Tomo 2, LGDJ, Paris, 1998, 11ª edição), de páginas 416 a 419.

do projecto, podem (devem) ser objecto de cláusulas particulares de imputação de risco e custo.

Não significa este breve percurso, e correlativo comentário, que a contratação pública não peque, seja qual for o País, ou o sistema jurídico considerado, por custos suplementares, derrapagens e estimativas erradas. Porém, a sensação que fica é que, em Portugal, se confiou, em demasia, no mérito das soluções formais. Para, depois, tentar a Administração, quando se sente prejudicada, corrigir o que a lei, mesmo imprudentemente, estabeleceu. Algo que o Estado de Direito, e o princípio da legalidade, não lhe permite.

E a realidade mais recente, com a introdução do falacioso sistema de *controlo de custos*, pelos artigos 45 e 46, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, só vem confirmar esta tendência. Na verdade, além do aligeirar dos requisitos da qualidade técnica dos projectos (que já tivemos de apreciar, neste texto), este controlo criou novas despesas – o pagamento do estudo obrigatório, para gastar entre 15 e 25% sobre o valor inicial do contrato –, gera custos novos para os mesmos trabalhos, com a imobilização (e remobilização) de meios até que tal estudo seja efectuado (porque ele, como contrato público de prestação de serviços que é, não pode, nos termos dos artigos 83 a 86, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, ser adjudicado sem concorrência, pois se justifica numa causa imputável à entidade adjudicante) e acaba com a sujeição do empreiteiro aos seus preços contratuais, até que o incremento da encomenda atingisse os 50%. Porque, recorrendo-se a novo procedimento pré-contratual (ajuste directo?), para completar a obra, fica o dono de obra amarrado ao empreiteiro que já está instalado no local. Logo, se não quiser pagar outro estaleiro, terá, muito provavelmente, de aceitar o que o empreiteiro lhe propuser. Um bom exemplo de como o recurso a modelos meramente formais, resulta no exacto oposto das intenções que o justificaram. Como sucede na actualidade da divisão tripartida, acompanhada da insuficiência, ou mediocridade, dos projectos.

## VI

### A reclamação por erros e omissões.

21. Diversos pontos que foram apreciados, neste texto, afloraram o instituto da reclamação por erros de omissões. Actualmente contida a maior parte das normas que a ele se dirigem, no artigo 14, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. Vejamos, em particular, o que consta do nº 1, desse artigo, para continuarmos na apreciação do tema a que nos propusemos:

*“ 1. No prazo de 66 dias, ou no que for para o efeito estabelecido no caderno de encargos, de acordo com a dimensão e complexidade da obra, mas não inferior a 15 dias, contados da data da consignação, o empreiteiro poderá reclamar :*

- a) Contra erros ou omissões do projecto, relativos à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade ;*
  - b) Contra erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou omissões das folhas de medições discriminadas e referenciadas e respectivos mapas-resumo de quantidades de trabalhos, por se verificarem divergências entre estas e o que resulta das restantes peças do projecto.*
- (...).”*

É muito fácil a identificação de situações cruzadas entre as normas do nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e as acima citadas. Com efeito, o saldo a favor do empreiteiro pode resultar, muito naturalmente, de erros ou omissões do projecto ou, até, de erros de cálculo. E não é pelo facto do empreiteiro não os haver reclamado, que o dono de obra pode executar o contrato, ignorando o cumprimento das regras básicas de distribuição do risco. Como o é a obrigação de pagar ao empreiteiro, o saldo que a lei expressamente invocou, para determinar qual o regime do contrato de empreitada de obra pública, por preço global.

Mas o contrário pode ser de mais incisiva aplicação. Ao menos tentada. Vejamos como.

22. Numa determinada obra pública, cuja empreitada de execução foi adjudicada em regime de preço global, o dono da obra – que será, normalmente, representado por alguém que não teve a ver com a escolha do projecto – toma a iniciativa de corrigir o projecto. Porque se apercebeu das incoerências – erros, em sentido jurídico – e das omissões que este tinha. Acompanhado, ou não, do projectista, a qual, neste meio, não se coíbe, frequentemente, de aceitar essas modificações, desde que não lhe sejam – como deveriam ser – imputadas as responsabilidades, e os respectivos custos, que derivem das correcções em causa <sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Quando não surge a situação, absolutamente ilegal, e bizarra, perante quer o Direito, quer o mais elementar senso comum, de a entidade que elaborou o projecto, ser aquela que vem a exercer (contra pagamento, no âmbito de um contrato de prestação de serviços), a própria fiscalização da obra, aí incluído o dever de vigilância, e de censura, quanto às incorrecções de projecto da sua autoria (alínea b, do artigo 180, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março) ! Não se pode diminuir que o poder de fiscalização é uma prerrogativa da parte pública,

Caso se admitisse a correcção *ad hoc*, do projecto, estar-se-ia a subverter o próprio regime do contrato. Seria como se este contivesse uma espécie de *projecto (objecto) indicativo*, a respeitar, ou não, segundo os desígnios do dono da obra. Representando um *quase-contrato*<sup>73</sup>, ao sabor da arbitrariedade do dono da obra, e contra o que o Código do Procedimento Administrativo (sobretudo o seu artigo 180, e à determinação obrigatória do objecto) dispõe, quanto à disciplina do contrato administrativo, enquanto contrato. O que é particularmente grave quando corre, por conta do dono da obra, a obrigação de patentear um projecto completo e coerente (actualmente, pelo artigo 63, do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março). Logo, seria como um prémio atribuído ao infractor, *um beneficio ilegítimo que se desencadearia da própria violação anterior de normas peremptórias!*

Não se deve olvidar que a existência de uma reclamação por erros e omissões do projecto, **posterior à assinatura do contrato**, é uma característica do regime jurídico de empreitadas de obra pública, mas raramente se encontra na contratação privada de construção de imóveis. Nesta, a reclamação **é anterior ao contrato**, ou, não a havendo, o risco por erros e omissões é assumido, quase integralmente, pelo empreiteiro.

Daqui resulta que se o dono da obra tentar utilizar a reclamação por erros e omissões, para corrigir o projecto, tal é ilegítimo. Muito pior, ainda, seria recorrer a ela para tentar a eliminação do âmbito de potencial do n° 5, do artigo 17, do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março.

## VII

### Os trabalhos a menos, seu âmbito de aplicação, natureza jurídica e regime

23. Ficaria incompleto este breve percurso pelo regime do contrato por preço global, se fossem ignoradas as normas que, expressamente, referem os trabalhos a menos. Não que não devam ser interpretadas com respeito pelo sistema de contratação, que impõe a comparação da utilização alternativa dos três tipos admitidos, mas porque, como normas vigentes que são, merecem interpretação.

---

num contrato administrativo (CPA, artigo 180, alínea d), que tem de ser exercida com respeito por normas como as que impedem que quem tenha intervindo num processo, anteriormente, não possa (sobretudo em potencial conflito de interesses) voltar a ter voz activa em decisões posteriores, sobre o mesmo objecto (CPA, artigo 44, n°1, alínea d).

<sup>73</sup> Ver *Les quasi-contrats administratifs*, por FRANCK MODERNE, (Sirey, Paris, 1995).

Antes do mais, há que identificar, precisamente, a que nos referimos. E tal é, sempre referindo o conteúdo do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março :

- a) O disposto no nº 5, do artigo 14;
- b) O nº 1, do artigo 15;
- c) O artigo 16;
- d) O nº 1, do artigo 31.

Tendo em conta a importância destas normas, e o facto de não se expressarem em textos demasiado extensos, vale a pena reproduzi-las. Deste modo, e com sublinhados nossos, quando se justifique :

#### Artigo 14

(Reclamações quanto a erros e omissões)

“(…).

*5. Se o dono da obra verificar, em qualquer altura da execução, a existência de erros ou omissões no projecto, devido a causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo, deve notificar dos mesmos o empreiteiro, indicando o valor que lhes atribui.*

“(…)”

#### Artigo 15

(Rectificações de erros ou omissões do projecto)

*“1. Rectificado qualquer erro ou omissão do projecto, o respectivo valor será acrescido ou deduzido ao valor da adjudicação.*

“(…)”

#### Artigo 16

(Valor das alterações do projecto)

*“A importância dos trabalhos a mais ou a menos que resultar de alterações ao projecto será respectivamente adicionada ou diminuída ao valor da adjudicação.”*

#### Artigo 31

(Direito de rescisão por parte do empreiteiro)

*“1. Quando compulsados os trabalhos a mais ou a menos, resultantes de ordens dadas pelo dono da obra, de supressão parcial de alguns, de rectificação de erros e omissões do projecto ou de alterações neste introduzidas, se verifique que há uma redução supe-*

*rior a 20% do valor da adjudicação inicial, terá o empreiteiro o direito de rescindir o contrato.  
(...)”*

Sem pretendermos fazer, em exclusivo, interpretação literal, até por obediência a princípios elementares do nosso ordenamento <sup>74</sup>, parece-nos razoavelmente claro que, em princípio, só quando se está em presença de erros ou omissões devido a causas cuja precisão ou descoberta fosse impossível mais cedo, se pode aceitar a redução do valor da adjudicação.

**Não é, portanto, um comportamento lícito, o dono de obra, face a incorrecções do seu projecto, expressos em erros ou omissões do mesmo, manipular o valor do contrato, para o reduzir ao que deveria, realmente, haver constado do seu projecto.**

24. Será esta regra aplicável sem limite ?

Creemos que não, sobretudo no que diz respeito aos erros e omissões do tipo daqueles previstos na alínea b, do n.º 1, do artigo 14, ou seja, erros materiais e erros de cálculo, numa reprodução do conceito que também consta do artigo 148, do Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>75</sup>, e que autoriza a rectificação a todo o tempo e com efeito retroactivo, de actos administrativos. Não aceitamos como razoável que à Administração seja subtraída esta possibilidade, ainda que os documentos hajam sido patenteados por ela. **A diferença, face ao regime geral que está previsto no CPA, é a de que não será a todo o tempo que tal prerrogativa vigora. Aqui, deverá a Administração conformar-se com o mesmo prazo que está oferecido ao empreiteiro.** Findo este prazo, terá de suportar o custo, ou beneficiará da redução do mesmo, - caso o erro lhe resulte favorável, - que decorra de se aplicarem os dados incorrectos.

25. Identificado que está o âmbito possível de trabalhos a menos, resultado da omissão ou erro do projecto, e sobre ela que agem todas as outras normas que indicam que a redução se pode produzir. Em concreto, o que é estatuído nos artigos 15 e 16.

E, também aqui, nos parece ser possível identificar um sentido útil, sem cair no exagero de modificar a filosofia do contrato em regime de

---

<sup>74</sup> Como o constante do n.º 1, do artigo 9.º, do Código Civil, plenamente aplicável à interpretação de normas de Direito Administrativo.

<sup>75</sup> Cujo texto é : “1. Os erros de cálculo e os erros materiais na expressão da vontade do órgão administrativo, quando manifestos, podem ser rectificadas, a todo o tempo, pelos órgãos competentes para a revogação do acto. 2. A rectificação pode ter lugar officiosamente ou a pedido dos interessados, tem efeitos retroactivos e deve ser feita sob a forma e com a publicidade usadas para a prática do acto rectificado.”

preço global. A hipótese interpretativa que consideramos como mais correcta, é aquela que faz conjugar o que o nº 5 afirma, do artigo 14, com os dois artigos seguintes. Ou seja, quando, **nos limites da primeira norma**, se possa reduzir o âmbito do objecto contratual, corrigindo dados com expressão no preço a pagar, seguem-se os passos seguintes que os artigos 15 e 16 afirmam: **rectificando o valor de adjudicação em caso de puros erros e omissões sem alteração de projecto, e fazendo o mesmo quando tal implique a sua alteração.**

O que não é legítimo, em termos interpretativos, é partir do conteúdo dos artigos 15 e 16, e, a partir de uma extensão abusiva do seu âmbito, alargar a incidência do nº 5, do artigo 14, além do que está limitado à existência de causas cuja previsão ou descoberta fosse previsível mais cedo, como condição para que o dono da obra possa modificar o seu projecto.

26. Apreciar a flexibilidade da gestão jurídica de um contrato implica que esteja sempre presente que *é do mesmo contrato que se trata*. Isto é, uma coisa é ver até onde se pode ir, no respeito por um pré-determinado enquadramento contratual, e outra, bem diferente, é ter de reconhecer que as modificações são de tal monta que o contrato original foi danificado, ou que foi, por novo vínculo (total ou parcialmente), substituído.

Trata-se de matéria muito maltratada pelo regime jurídico em vigor, quando ao tema da unidade do contrato se tem de dirigir, a propósito dos *trabalhos a mais*. Na verdade, enquanto que no nº 1, do artigo 26, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, se estabelece que estes têm de se destinar à *realização da mesma empreitada*, o que supõe que não se trata de outro contrato (a expressão que consta do nº 7, do mesmo artigo 26 – *“a execução dos trabalhos a mais deverá ser formalizada como contrato adicional ao contrato de empreitada”*, parece exclusivamente talhada para o exercício da fiscalização financeira), **o nº 1, do artigo 136, indica que o ajuste directo é aplicável ao mesmo artigo 26.** Ora como o ajuste directo é um procedimento pré-contratual típico, segundo o disposto no artigo 47 (em concreto, ao seu nº 5), e como o contrato de que resultam *os trabalhos a mais* já foi, previamente adjudicado, **como é possível afirmar, em simultâneo, de que se trata da mesma empreitada, mas que carece de ser enquadrada em novo procedimento pré-contratual ?** Isto é, as normas são absolutamente contraditórias<sup>76</sup>, não havendo outra hipótese de aplicar a

<sup>76</sup> E não se venha aduzir qualquer matéria que resultasse das normas comunitárias, nomeadamente quanto ao conteúdo da parte final, da alínea d), do nº 3, do artigo 7º, da Directiva 93/37/CEE. Na verdade, o que é um objectivo, para os efeitos da política de coordenação de procedimentos de adjudicação (sobre o que ela é, ver CHRISTOPHER BOVIS, *EC Public Procurement Law*, Longman, Londres e Nova Iorque, 1997), no âmbito da União Europeia, não tem de ser textualmente reproduzido, na lei nacional. Trata-se de uma Directiva,

lei, sem prejudicar uma delas. Seguimos, para este efeito, o que vem sendo referido, constantemente, pelo Tribunal de Contas, ao afirmar quer a unidade do contrato, quer a da própria despesa total. Como sucedeu nos acórdãos seguintes:

*“Os trabalhos a mais consubstanciam uma modificação da prestação do empreiteiro como efeito jurídico do próprio contrato, não representando uma inovação contratual, mas uma decorrência do próprio contrato”* <sup>77</sup>

*“1. As despesas em trabalhos a mais, mesmo quando formalizadas em contrato adicional, não têm autonomia, no sentido de que são apenas expressão ou consequência do contrato inicial.*

*2. O que é difícil é determinar o que são trabalhos a mais. É aqui que toda a doutrina, civilística ou administrativa, reconhece as dificuldades de manuseamento do conceito, não tanto pelo seu delineamento abstracto, como pelas dificuldades da sua aplicação prática.*

*3. Os trabalhos a mais podem ser quantitativa ou qualitativamente diversos dos previstos no contrato, mas hão-de inserir-se sempre na mesma empreitada. O que sugere uma ligação funcional à obra objecto do contrato e uma alteração que não subverta o inicial para o tornar em diferente.* <sup>78</sup>

Quando transportamos esta temática para os trabalhos a menos, teríamos de dar resposta a uma questão estrutural: sendo o contrato por preço global um regime em que está definido um modelo de concorrência que supõe a validade e coerência de um projecto, **será que, ao admitir-se a possibilidade do dono de obra corrigir, sistematicamente o projecto, identificando, sucessivamente, erros e omissões**, além do que o nº 5, do artigo 14 permite – *causas cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo* – **o contrato continuaria o mesmo?**

**Certamente que não**, pelo que, além de serem lesados os direitos do empreiteiro com quem o dono de obra firmou o contrato, ficaria, mais ainda, desrespeitado todo o conjunto normativo que obriga a que cada

---

que deverá merecer acolhimento nos ordenamentos nacionais, mas harmonioso com o sistema de contratação em cada um vigente. E não haveria qualquer infracção à legislação comunitária, se o citado artigo 136, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, não considerasse esta hipótese no ajuste directo. Bastaria que mantivesse a extensão da encomenda de trabalhos no limite dos 50%, referidos ao valor do contrato inicial.

<sup>77</sup> Acórdão de 14 de Julho de 1992.

<sup>78</sup> Acórdão de 21 de Janeiro de 1992.

contrato administrativo deva ser precedido de um procedimento pré-contratual, escolhido de entre o elenco que a lei estabeleceu<sup>79</sup>. O que é, naturalmente, inaceitável<sup>80</sup>.

27. Logo, parece-nos certo afirmar de que, as frequentes situações em que se diminuem ou substituem trabalhos - por o dono da obra, ele próprio, “reclamar por erros e omissões”, por fazê-lo conforme se sucedem as vicissitudes de execução, por pretender melhorar o resultado final, por pretender gastar menos, etc -, **serão válidos, se o empreiteiro as aceitar, e nos limites em que o faça.** E, mesmo assim, no espaço balizado pelos dois seguintes requisitos :

- a) Não serem o resultado de coacção moral ;
- b) Não prejudicarem a comparação de propostas, efectuada durante o procedimento pré-contratual.

Só assim serão tais acordos seguros, por não desrespeitarem normas que, sendo parte do ordenamento, incidem sobre a adjudicação e a execução de contratos públicos. Nomeadamente, os administrativos.

28. Tema próximo do que atrás ficou analisado, se bem que, igualmente, sujeito à disciplina do enquadramento jurídico geral, é o das alterações ao projecto, determinadas pelo dono de obra, e cujo regime se encontra, no essencial, descrito no artigo 26, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, a propósito dos trabalhos a mais.

No caso que estamos a analisar, não é de *trabalhos a mais*, mas sim de *trabalhos a menos*, que se trata. Contudo, poderá ser coincidente a matéria de alteração do projecto.

Aqui, o que cremos deva orientar uma interpretação conforme aos princípios do nosso ordenamento jurídico é, antes do mais, o estabelecido na alínea a), do artigo 180, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que passamos a citar, sublinhando o que, de especial, nos interessa :

*“Salvo quando outra coisa resultar da lei ou da natureza do contrato, a Administração Pública pode :*

---

<sup>79</sup> Tenha-se em devida conta a aplicação dos princípios gerais quanto à contratação pública, constantes do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho (e por determinação expressa do seu artigo 4º) às empreitadas de obras pública. Tanto na adjudicação, como na execução (artigo 7º, nº 1, do diploma citado).

<sup>80</sup> Ver, quanto ao poder de *modificação unilateral*, entre páginas 616 e 630, do II Volume, do *Curso de Direito Administrativo*, de FREITAS DO AMARAL (Almedina, Coimbra, 2001).

a) *Modificar unilateralmente o conteúdo das prestações, desde que seja respeitado o objecto do contrato e o seu equilíbrio financeiro ,  
(...).*”

Sendo, quer por imposição expressa do nº 2, do artigo 178, do CPA, o contrato de empreitada de obra pública, quer pelo nº 1, do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, um contrato administrativo, é neste quadro genérico que a flexibilidade da sua gestão jurídica tem de ser compreendida.

Só se pode modificar, unilateralmente (e, mesmo que conte com o acordo do empreiteiro, só se essa modificação não prejudicar os termos em que a colocação em concorrência, do contrato em causa, foi feita, e honestamente antecipada, face à informação disponível) o conteúdo das prestações, e não as prestações, **com respeito pelo objecto do contrato**. E, ainda assim, pagando o que, tendo resultado em prejuízo do equilíbrio financeiro do contrato, seja um encargo adicional do empreiteiro, para poder cumprir tal determinação do dono da obra.

Como calibra o regime jurídico de empreitada de obra pública esta potencial variação?

Distinguindo entre o que é a encomenda de *trabalhos a mais*, com preços unitários já constantes de proposta, ou sem que eles existam. Quando este último caso se verifica, distingue-se entre o que seja a ordem de realização de *trabalhos a mais* – que tem de ser respeitada, mas só nos limites do artigo 45 – do preço a pagar. O que pode levar a que seja desencadeado o mecanismo actualmente previsto no artigo 27. Logo, impondo o recurso a um sistema de consenso na formação dos novos preços, ou fazendo agir um meio especial de composição de interesses em conflito. Isto é, valorizando o acordo do empreiteiro, para que se possa produzir modificação significativa nas prestações cuja realização conduz à execução da obra pública.

Tudo isto, contudo, se passa quanto a *trabalhos a mais*, entendidos numa perspectiva lata, abrangendo tudo o que não conste do projecto, ou do contrato, como numa visão mais restrita, que incidiria apenas sobre trabalhos a mais que resultem de alteração do próprio projecto.

**29. Mas quanto a trabalhos a menos, ou a alterações unilaterais do projecto, nada a lei diz. Nem tem de dizer, porque não são, no âmbito de cada contrato, e no respeito pela sua unidade, sequer, admissíveis.**

Isto porque, por um lado, não se pode alterar unilateralmente o objecto de um contrato administrativo, e não há alterações de projecto que não

sejam alterações de objecto. E, por outro lado, **não há redução de trabalhos contratuais, no âmbito do mesmo contrato**. Porque reduzir as prestações, ou o seu conteúdo respectivo, não é modificar o conteúdo das prestações, mas eliminar prestações.

O que nos faz regressar ao tema já referido, que é o de saber se se poderá reconhecer o mesmo contrato, sempre que se reduza o seu objecto, mesmo nos casos em que tal seja admissível.

Assim, teremos de concluir que, ao menos unilateralmente, *o dono da obra não pode, em contratos adjudicados em regime de preço global, reduzir trabalhos que não resultem da aplicação do nº 5, do artigo 14, e não pode, por exclusiva vontade sua, alterar licitamente o projecto*. Pelo menos, no âmbito do contrato que, originalmente, assinou.

30. Chegados a este ponto, poder-se-ia colocar a questão de saber, se tudo isto é assim de respeitar, como teria de lidar o dono da obra com casos em que sabe que não se realizarão certos trabalhos. Isto é, mesmo que não possam ser, juridicamente, trabalhos a menos, há menos trabalhos que irão ser executados, do que aqueles que foram antecipados no projecto, e no contrato. Ou seja, será que a interpretação levaria ao total desligamento da realidade, caminhando pela perigosa vereda do artificialismo?

Cremos que não.

Aquilo que a lei leva a que se faça, não é idealizar um quadro fictício, mas a de fazer pagar, segundo esse quadro, mesmo que a realização física dos trabalhos não ocorra. Do mesmo modo que, se por exemplo, um preço unitário não for perfeitamente explicativo quanto ao resultado concreto dos trabalhos que governa – por ser algo vago, por exemplo – caberá ao empreiteiro, certamente se a contratação for em regime de preço global, correr o risco de ter de executar tudo, sem mais retribuição, que permita atingir a funcionalidade suposta pela realização desses trabalhos.

Portanto, o que o regime jurídico de empreitadas de obra pública estatuí, é que, não havendo lugar, - em geral e salvos os limites em que tal expressamente se aceita - a *trabalhos a menos*, estes não tendo de ser realizados, têm de ser pagos. Na última liquidação, e em cumprimento, actualmente, do nº 5, do artigo 17, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

31. Fica, para posterior reflexão, o que seja a realidade admissível para a figura da **redução do contrato**, quanto à sua incidência no âmbito geral dos contratos administrativos, e no que, de entre estes, se deva considerar regime especial dos contratos de empreitada de obra pública. Porém, não fica pendente que só nesse âmbito se poderá admitir qualquer diminui-

ção do montante da encomenda, com consequências na retribuição do empreiteiro.

Ora, como quer na prática administrativa generalizada, quer em alguma opinião jurídica difusa, não é com recurso à figura da **redução do contrato**, que se tenta legitimar a alteração (em nosso entender, ilegítima) do nível de remuneração concreta do empreiteiro, em contratos por preço global, também não cremos ser óbice à publicação deste breve artigo, a não apreciação suficiente da possibilidade de reduzir o que resulta de um acordo de vontades concretizado num vínculo contratual.

Lisboa, Janeiro de 2002

---

## DOCUMENTOS



## **INTERNOS**



## BALANÇO DE UM MANDATO (2 de Dezembro de 1995 a 5 de Outubro de 2001)

Em cumprimento do determinado por despacho do Conselheiro Presidente, o Gabinete procedeu à inventariação factual das acções mais relevantes ocorridas durante o seu mandato, que decorreu de 2 de Dezembro de 1995 a 5 de Outubro de 2001\*, e que se apresenta do seguinte modo:

### 1. LEGISLAÇÃO

#### 1.1 Tribunal de Contas:

- Lei nº 13/96, de 20 de Abril (Altera a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, em matéria de fiscalização prévia);
- **Lei nº 14/96, de 20 de Abril (Alarga o âmbito da fiscalização do Tribunal de Contas ao SPE);**
- Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Março (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas);
- **Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas);**
- Lei nº 87-B/98, de 31 de Dezembro (1ª alteração à LOPTC);
- Lei nº 1/01, de 4 de Janeiro (2ª alteração à LOPTC);
- Regulamento Interno do Tribunal de Contas (Aprovado pelo Plenário Geral na Sessão de 28 de Junho de 1999 – DR. II Série nº 162, de 14 de Julho de 1999);
- Regulamento da 1ª Secção (Resolução nº 5/98 – 1ª Secção, de 17 de Fevereiro, publicada no DR. II Série nº 61, de 19 de Março de 1998);
- Regulamento da 2ª Secção (Resolução nº 3/98 – 2ª Secção, de 4 de Junho, publicada no DR. II Série nº 139, de 19 de Junho de 1998);
- Normas de Funcionamento Interno da 3ª Secção – (Resolução nº 1/98 – 3ª Secção, de 4 de Fevereiro, alterada pela Resolução nº 1/99 – 3ª Secção, de 22 de Abril);
- Manual de Auditoria e de Procedimentos (vol. I) (Resolução nº 2/99-2ª Secção, de 28 de Janeiro);

---

\* Por Decreto do Presidente da República nº 49/2001, publicado no DR I Série, de 26 de Setembro, o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Alfredo José de Sousa, foi reconduzido no cargo por mais quatro anos.

- Regulamento da Secção Regional dos Açores – (Resolução nº 2/2001 do Plenário Geral, de 28 de Maio, publicada no DR II Série, nº 165, de 18 de Julho de 2001 e na 2ª Série do Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores nº 29, de 17 de Julho de 2001);
- Regulamento da Secção Regional da Madeira – (Resolução nº 3/2001 do Plenário Geral de 28 de Maio, publicada no DR. II Série, nº 165, de 18 de Junho de 2001 e na 2ª Série do Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, nº 132, de 10 de Julho de 2001);

## 1.2 Serviços de Apoio:

- Decreto-Lei nº 9/96, de 14 de Fevereiro (Determina que os efeitos da revalorização da carreira de Contador Verificador operada pelo Decreto-Lei nº 312/89, de 21 de Setembro retroajam a 1 de Janeiro de 1988);
- Decreto-Lei nº 30/96, de 11 de Abril (cria o Gabinete do Presidente do Tribunal de Contas);
- Decreto-Lei nº 440/99, de 2 de Novembro (Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas);
- Decreto-Lei nº 52/01, de 15 de Fevereiro (condições especiais de aposentação para o pessoal dos serviços de apoio do TC);
- Decreto-Lei nº 184/01, de 26 de Junho (1ª alteração ao Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas);
- **Regulamento de Organização e Funcionamento da Direcção-Geral do Tribunal de Contas** (Despacho nº 46/00-GP, de 27 de Abril, publicado no DR. II Série nº 108, de 10 de Maio de 2000;
  - 1ª alteração (Despacho nº 140/00-GP, de 20 de Setembro, publicado no DR. II Série, nº 7, de 9 de Janeiro de 2001).
  - 2ª alteração (Despacho nº 10/01-GP, de 6 de Fevereiro, publicado no DR. II Série nº 40, de 16 de Fevereiro de 2001).
  - **Portaria Nº 1100/99, de 21 de Dezembro (Quadros de pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas e dos seus Serviços de Apoio Regionais, na decorrência do Decreto-Lei nº 440/99, de 2 de Novembro);**

## 2. ACTOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

### 2.1 Movimento de Juízes:

- Concurso para Juízes: Aviso publicado no DR. II Série, nº 182, de 08.08.95.

Nomeações:

- José de Oliveira Moita;
- Manuel Marques Ferreira;
- Adelino Ribeiro Gonçalves;
- Manuel Cruz Pestana de Gouveia;
- Adélio Pereira André;
- Alípio Duarte Calheiros;
- António José Avérous Mira Crespo;
- António Nuno da Rocha;
- Manuel Fernandes Dias.

- Concurso para Juízes auxiliares: Aviso nº 8174/97, DR. II Série nº 217, de 24.10.97.

Nomeações:

- José Luís Pinto Almeida;
- Manuel Henrique de Freitas Pereira;
- Carlos Alberto Morais Antunes.

- Concurso para Juízes auxiliares: Aviso nº 1030/99, DR. II Série nº 18, de 22.01.99.

Nomeações:

- José Luís da Silva Teixeira;
- António Avérous Mira Crespo.

- Concurso para Juízes: Aviso nº 17497 (2ª Série) – DR II Série nº 280, 02.12.99.

Nomeações:

- José Luís Pinto Almeida;

- José Manuel Monteiro da Silva;
- Manuel Henriques de Freitas Pereira;
- Lia Olema Videira Correia;
- José de Castro de Mira Mendes;
- Lídio José Pinheiro de Magalhães;
- Amável Dias Raposo.

Aposentações/Jubilações:

- António Nuno da Rocha;
- Manuel Fernandes Dias;
- Adélio Pereira André;
- Arlindo Lopes de Almeida;
- João Manuel Fernandes Neto;
- José de Oliveira Moita;
- José Luís da Silva Teixeira;
- Alfredo Jaime Meneres Barbosa.

Cessações de funções para exercício de outras funções:

- Manuel António Maduro;
- José António Mesquita;
- José Manuel Peixe Pelica;
- Alípio Duarte Calheiros;
- José Manuel Monteiro da Silva.

## 2.2 Nomeações de dirigentes

- DESPACHO DP. Nº 33/96, 12 MARÇO – Nomeação de Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.
- DESPACHO DP. Nº 179/97, 21 NOVEMBRO – Renova a comissão de serviço de José Fernandes Farinha Tavares como Director-Geral.
- DESPACHO DP. Nº 90/99, 25 NOVEMBRO – Nomeação de José Fernandes Farinha Tavares como Director-Geral do Tribunal de Contas e como Chefe de Gabinete do Presidente.
- DESPACHO DE 18 DE DEZEMBRO – Renova a comissão de serviço de Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes como Subdirectora-Geral.

- DESPACHO DP. Nº 01/00, 4 JANEIRO – Nomeação da Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas – Sede – Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes.
- DESPACHO DP. Nº 02/00, 4 JANEIRO – Nomeação do Subdirector-Geral do Serviço de Apoio da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas – Fernando Manuel Quental Flor de Lima.
- DESPACHO DP. Nº 03/00, 4 JANEIRO – Nomeação do Subdirector-Geral do Serviço de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas José Emídio Gonçalves.
- DESPACHO DP. Nº 63/00, 15 MAIO – Nomeação de Auditores-Coordenadores (Sede e Secções Regionais).
- DESPACHO DP. Nº 73/00, 17 JULHO – Nomeação de Auditores-Chefes dos Departamentos de Auditoria e de Controlo Prévio e Concomitante da DGTC-Sede.
- DESPACHO DP. Nº 74/00, 17 JULHO – Nomeação de Auditores-Chefes do Serviço de Apoio Regional dos Açores.
- DESPACHO DP. Nº 75/00, 17 JULHO – Nomeação de Auditores-Chefes e do Chefe de Divisão do Serviço de Apoio Regional da Madeira.
- DESPACHO DP. Nº 125/00, 23 NOVEMBRO – Nomeação de Auditores-Coordenadores e Auditores-Chefes.
- DESPACHO DP. Nº 142/00, 21 DEZEMBRO – Nomeação de dirigentes e outros responsáveis.

### **2.3 Pessoal do Corpo Especial de Fiscalização e Controlo**

- DESPACHO DP. Nº 135/97, 28 AGOSTO – Fixa em 20% do vencimento ílquido o suplemento mensal de disponibilidade permanente aplicável a todas as carreiras e categorias do quadro de pessoal da DGTC.
- Suplemento de disponibilidade permanente a abonar ao pessoal das carreiras e categorias não integradas no corpo especial de fiscalização e controlo da DGTC (Despacho nº 91/98, de 9 de Dezembro, publicado no DR. II Série de 14 de Dezembro de 1999);
- Cartão de Identificação (Despacho nº 8111/2000, de 27 de Março);
- Listas de transição para as carreiras e categorias integradas no corpo especial de fiscalização e controlo da DGTC;

Aviso nº 8119/2000 (2ª Série) – Despacho nº 40/2000, de 29 de Março, publicado no DR. II Série, nº 108, de 10 de Maio de 2000;

Aviso nº 14639/2000 (2ª Série) – Despacho nº 88/2000, de 25 de Setembro, publicado no DR II Série nº 241, de 18 de Outubro de 2000.

- Concurso para Auditor – Aviso DR. II Série nº 170, de 25.07.2000.
- Concurso para Auditor – Aviso DR. II Série nº 131, de 06.06.2001.
- Concurso para Técnicos Verificadores Superiores Estagiários Aviso DR. II Série nº 207, de 06,09.2001.

## 2.4 Constituição de Grupos de Trabalho

- DESPACHO DP. Nº 162/95, 14 DEZEMBRO – Preparação da Direcção-Geral para o exercício do controlo do Tribunal sobre as empresas públicas, as sociedades de capitais públicos e controladas pelo Estado, bem como os processos de reprivatização.
- DESPACHO DP. Nº 11/96, 15 JANEIRO – Seguimento das observações e recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas relativamente às entidades fiscalizadas.
- Despacho 42/96-XIII, de 29 de JANEIRO – DR. II Série de 12 de Fevereiro de 1996 – constitui uma comissão com representantes do Ministério das Finanças e do Tribunal de Contas para a realização de um estudo sobre o controlo da execução orçamental pelo Tribunal de Contas – Acesso às Bases de Dados da Contabilidade Pública;
- DESPACHO DP. Nº 36/96, 20 MARÇO – Criação de equipa de projecto para controlo do sector empresarial.
- Despacho 247/96-XIII, de 19 de JUNHO – DR II Série de 3 de Julho de 1996 – Aprovação do relatório sobre o controlo da execução orçamental pelo Tribunal de Contas – Acesso às Bases de Dados da Contabilidade Pública – elaborado pela comissão constituída por representantes do Ministério das Finanças e do Tribunal de Contas;
- DESPACHOS DP. Nº 9/97, 20 JANEIRO e 43/97, 12 Março – Reformulação do Sistema de Planeamento e Normas Procedimentais respectivas (Plano, Relatório de Actividades e Projecto de Orçamento).
- Criação de Grupo ad hoc para acompanhamento da execução orçamental (Despacho nº 110/00, de 26 de Outubro);

- Equipa de projecto para o desenvolvimento de auditorias a sistemas de informação automatizados (Despacho nº 139/00, de 20 de Setembro publicado no DR II Série, nº 8. de 10 de Janeiro de 2001);

## **2.5 Reorganização dos Serviços de Apoio**

- DESPACHO DP. Nº 136/97, 28 AGOSTO – Convoca Plenário Geral para implementar as condições necessárias para a orgânica e funcionamento do Tribunal de Contas na decorrência da entrada em vigor da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
- DESPACHO DP. Nº 137/97, 28 AGOSTO – Prepara a constituição da 3ª Secção.
- Reestruturação dos Serviços do Visto – Despachos DP. nºs 116/96, de 27 de Setembro; 31/97, de 18 de Fevereiro; 99/97, de 12 de Junho; 11/98, de 13 de Janeiro; 77/98 e 112/98, de 23 de Dezembro;
- Reestruturação dos Serviços de Fiscalização Sucessiva – Despachos nºs 180/97, de 24 de Novembro; 108/98, de 14 de Dezembro; 58/00 de 8 de Junho;
- DESPACHO DP. Nº 51/98, 6 MAIO – Cria um Núcleo de Apoio Técnico às Funções do Ministério Público.
- Reestruturação da Secretaria-Geral do Tribunal (Despacho DP. Nº 167/97, de 17 de Outubro;
- Gestão dos Arquivos do Tribunal (Despacho nº 90/98, de 20 de Outubro);
- Regulamento da Revista do Tribunal de Contas (Despacho DP. Nº 72/98, de 23 de Julho);

## **2.6 Instalações:**

- Compra do edifício da Barbosa du Bocage (Despachos nºs 171/95, de 21 de Dezembro e 75/96, de 7 de Junho);
- Inauguração do Palácio do Canto – Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas – 10 de Outubro de 1997;
- Despacho nº 143/97-GP, de 15 de Setembro – No âmbito das obras de adaptação do Edifício da Barbosa du Bocage determina a construção de um Auditório Multiosos;
- Inauguração do Auditório do Tribunal de Contas a 15 de Março de 1999;

- Compra e inauguração do Palácio da Rua do Esmeraldo – Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas – 19 de Junho de 2000.

## **2.7 Informática**

- DESPACHO DP. Nº 87/97, 27 MAIO – Informatização da Área da Fiscalização Sucessiva.
- DESPACHO DP. Nº 66/98, 1 JULHO – Home page do Tribunal de Contas na Internet. Acesso do Tribunal de Contas aos Serviços da Internet.
- Criação do Sistema de Gestão de Entidades (GENT) Despacho nº 97/98, de 26 de Novembro),
- Interligação Informática Sede/Secção Regional dos Açores/Secção Regional da Madeira. (Despacho DP. Nº 98/99, de 15 de Setembro);
- Site do Tribunal de Contas na Internet (Despacho nº 86/00, de 21 de Setembro);
- Divulgação de documentos através da Internet (Despacho nº 89/00, de 26 de Setembro);
- Manual de Procedimentos sobre Segurança Informática (Despacho nº 26/01, de 20 de Fevereiro);

## **3 Eventos internos**

Em 1997:

- I Encontro de Dirigentes subordinado ao tema “Planeamento e Avaliação de Gestão” – Hotel Estoril Sol, 14 de Janeiro;
- Jornada de Reflexão de Dirigentes da DGTC sobre a reforma operada pela Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – Fundação Gulbenkian – 14 de Novembro.
- Acto de entrega do colar aos Excelentíssimos Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas e Procuradores-Gerais Adjuntos – Sala de Sessões Conselheiro Águedo de Oliveira – 23 de Setembro (Resolução nº 1/98-PG, de 13 de Maio, publicada no DR. I Série-B, nº 110. de 13 de Maio – aprova o colar dos Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas e Procuradores-Gerais Adjuntos neste Tribunal).

Em 1998:

- Seminário da EUROSAI (24 a 26 de Junho) – Hotel Ritz;

Em 1999:

- II Encontro de Dirigentes da DGTC – Torre Vasco da Gama, 22 de Fevereiro;
- Ciclo de Conferências dos 150 anos de Tribunal de Contas:
  - Prof. Doutor Miguel Cadilhe;
  - Conselheiro José Tavares;
  - Prof. Doutor Ernâni Lopes;
  - Conselheiro Carlos Moreno;
  - Procurador-Geral Adjunto Amável Dias Raposo;
  - Prof. Doutor Jacinto Nunes.
- Comemorações dos 150 Anos de Tribunal de Contas em 10 de Novembro;
  - Sessão solene presidida por Sua Excelência o Presidente da República
  - Orador – Prof. Doutor Vital Moreira.
  - Exposição;
  - Medalha;
  - “O Tribunal de Contas de 1849 a 1911”;
  - Edição contendo as conferências proferidas no ciclo de conferências e outras colaborações escritas por Senhores Conselheiros.

Em 2000:

- Visita de uma “Delegação da Comissão de Economia, Finanças e Plano da Assembleia da República”, presidida pela Dr<sup>a</sup> Manuela Ferreira Leite.
- Seminário sobre “Relações entre o Tribunal de Contas e Órgãos de Controlo Interno” – 4 de Julho.

Em 2001:

- III Encontro de Dirigentes com o Tema “A Gestão da Informação na DGTC” – Hotel do Mar, em Sesimbra, 7 de Março.
- Jornada de Reflexão dos Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas, na Pousada de Alcácer do Sal (objectivos estratégicos para o plano trienal 2002-2004).

#### **4 Eventos comunitários e internacionais**

— Para além das reuniões do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Órgãos Congéneres da União Europeia realizados anualmente, destacam-se os seguintes eventos comunitários e internacionais:

##### **4.1 Delegações estrangeiras recebidas no Tribunal de Contas:**

Ano 1997:

- Estágio no Tribunal de Contas de 2 auditores do Tribunal de Contas da Albânia, ao abrigo do protocolo de cooperação celebrado entre o Tribunal de Contas português e o Tribunal de Contas da Albânia, 10 a 24 de Agosto;
- Visita ao Tribunal de Contas nos dias 3 e 4 de Novembro do Presidente do Tribunal de Contas Europeu Professor Bernhard Friedmann, 3 e 4 de Novembro;
- Reunião do Grupo de Trabalho ad hoc sobre o controlo da aplicação dos art's 92º e 93º do Tratado UE – 2 de Fevereiro.

Ano 1998:

- Visita do Presidente do Algemene Rekenkamer, Holanda, Dr. Henk koning – 11 de Março;
- Visita do Auditor-Geral do Reino Unido, Sir John Bourn – 6 de Outubro.

Ano 1999:

- Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do International Board of Auditors da NATO (IBA).

Ano 2000:

- Reunião do Grupo de Trabalho ad hoc sobre a aplicação dos artigos 87º e 89º do Tratado CE – 19 de Outubro;
- Estágio de 2 Consultores contratados pelo Tribunal de Contas da Suécia para trabalhar no Projecto Pro-Audit no âmbito da cooperação com o Tribunal de Contas de Moçambique – 18 a 22 de Setembro;
- Estágio no Tribunal de Contas de Auditores do National Audit Office (NAO) do Reino Unido, 25 a 29 de Setembro.
- No dia 29 de Setembro realizou-se no Auditório do Tribunal de Contas uma sessão de apresentação conduzida pelos Auditores do

NAO sobre a metodologia para a realização de estudos de Value for Money;

- Visita ao Tribunal de Contas de Delegação do Tribunal de Contas Alemão chefiada pela Presidente – 14 a 28 de Outubro;
- Visita ao Tribunal de Contas do Public Accounts Committee do Parlamento Indiano – 20 Outubro;

Ano 2001:

- Reunião do Grupo de Trabalho relativo à cooperação com os países candidatos à adesão à União Europeia – 26 de Janeiro;
- Cooperação com o Tribunal de Contas da Suécia e o Tribunal Administrativo de Moçambique – Reunião no âmbito do Projecto Pro-Audit – 13 a 24 de Abril;
- Jornadas EUROSAI – Madeira (28 de Maio a 2 de Junho) – subordinadas ao tema geral “As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos” (comunitário, nacional, estadual ou regional e local).
- As Jornadas contaram com a presença de 26 ISC Membros da EUROSAI e do Tribunal de Contas Europeu. O Presidente da ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas do Brasil, participou como observador.
- Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal de Contas da Eslováquia – 22 a 29 de Junho.
- Visita ao Tribunal de Contas de Deputados da Comissão do Plano e do Orçamento da Assembleia da República de Moçambique – 26 de Junho;

## **4.2 Organizações Internacionais:**

Ano 1996:

- Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – “Ostersund, Suécia – 13 e 14 de Fevereiro.
- O Tribunal de Contas português participou, pela primeira vez na qualidade de observador, em virtude de ser membro do Conselho Directivo da INTOSAI.
- III Congresso da EUROSAI – Praga, República Checa – 20 a 23 de Maio.
- 42ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI – Viena, Áustria – 24 a 26 de Junho (o Tribunal de Contas foi eleito membro do

Conselho Directivo da INTOSAI na XV INCOSAI, realizada no Cairo em 1995, por 6 anos);

- VI Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Guatemala – 18 a 22 de Novembro.

Ano 1997:

- XVI Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, HAIA, Holanda – 23 a 26 de Abril;
- Comemoração dos 20 anos do Tribunal de Contas Europeu – Luxemburgo – 13 Outubro;
- VII Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Santiago do Chile – 18 a 22 de Novembro.

Ano 1998:

- I Congresso Euro – Americano dos Tribunais de Contas – Ouro Preto a convite da ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas do Brasil – Brasil 2 a 7 de Março;
- VIII Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Caracas – 12 a 17 de Outubro.
- XVI Congresso da INTOSAI, Uruguai 12 a 17 de Outubro;
- Ano 1999:
- XVIII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, Praga – 11 e 12 de Fevereiro;
- IV Congresso da EUROSAI, Paris – 1 a 4 de Junho;
- XV Congresso Nacional dos Tribunais de Contas da Argentina e assinatura de Acordo de Cooperação com a ASUL – Associação das Entidades de Controlo Público do Mercosul – El Calafate – 21 a 24 de Setembro;
- XXI Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – Paris, 15 de Novembro.

Ano 2000:

- XXII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – Madrid – 16 de Fevereiro;
- 1<sup>as</sup> Jornadas EUROSAI/OLACEFS – Madrid – 17 e 18 de Fevereiro;
- 47<sup>a</sup> Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI, Seul, 22 a 25 de Maio.

Ano 2001:

- XXIII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, Lubliana – Eslovénia – 29 de Março.  
Nesta reunião há a destacar a aprovação por unanimidade, de 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.
- Preparação da XVII Congresso da INTOSAI, Seul, Outubro, no qual o Tribunal de Contas foi reeleito, por unanimidade, membro do Conselho Directivo desta Organização, para um novo mandato de 6 anos.

## **5 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).**

- II, III, IV e V Encontros dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da CPLP realizados sucessivamente na Cidade da Praia (18 a 25 Outubro 1996), na Cidade de Maputo (21 a 24 Outubro 1997), em Brasília (3 a 7 de Setembro 2000) e em Ponta Delgada (16 a 18 Julho 2001);  
De notar que no V Encontro estiveram presentes como observadores Delegações da Auditoria Geral de Macau e da Inspeção-Geral da Administração Transitória de Timor.

### **5.1 Acções de Cooperação Bilateral**

Ano 1996:

- Deslocação de Técnicos do Tribunal de Contas ao Tribunal Administrativo de Moçambique para diagnóstico das necessidades e colaboração na elaboração de projectos de diplomas legais;
- Estágio de Formação Permanente destinado a 2 Juízes de Direito e 3 Técnicos Superiores do Ministério da Justiça de Angola, que participaram no Curso Reforma da Contabilidade Pública e do Tesouro;
- 5 Técnicos Superiores da Comissão Instaladora de Angola frequentaram Curso de Gestão Financeira;
- Estágio de Formação Permanente a cinco funcionários do Tribunal Administrativo de Moçambique que frequentaram também o Curso de Gestão Financeira e Curso Pluridisciplinar;
- Frequência do Curso Auditoria de Gestão por quatro Técnicos da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola;

- Estágio de Formação a Procurador Adjunto do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau;
- Estágio de Formação a um Inspector de Finanças do Ministério da Justiça de S. Tomé e Príncipe, que frequentou também o Curso Consolidação de Contas e Produtos Financeiros;
- Apoio ao Tribunal de Contas da Guiné-Bissau tendo em vista a elaboração pela 1ª vez do Parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- Apoio ao Tribunal de Contas da Guiné-Bissau na elaboração de um projecto de norma constitucional sobre o Tribunal de Contas;

#### Ano 1997:

- Estágio de Formação no Tribunal de Contas no âmbito do Curso de Magistrados do CEJ – Ministério da Justiça de Angola e Tribunal Administrativo de Moçambique;
- Visita de uma Delegação do Tribunal de Contas da União do Brasil chefiada pelo seu Presidente;
- Acção de Formação Permanente em Fiscalização Prévia e apoio organizativo ministrada pela Subdirectora-Geral e 4 Contadores Chefes no Tribunal Administrativo de Moçambique;
- 2 Auditores Financeiros do Tribunal de Contas da União do Brasil frequentaram Curso de Auditoria Informática;
- 2 Auditores Financeiros do Tribunal de Contas da União do Brasil frequentaram Curso de Auditoria Ambiental;
- 2 Técnicos Superiores do Tribunal de Contas de Cabo Verde frequentaram Seminário sobre Contratação Pública.

#### Ano 1998:

- Deslocação de um Técnico a Cabo Verde para prestar apoio na elaboração dos pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1991 a 1995;
- 2 Dirigentes do Tribunal de Contas de Portugal frequentaram Curso de Análise e Julgamento das Contas Governamentais organizado pelo Tribunal de Contas da União do Brasil;
- Intervenção de um Juiz Conselheiro no Curso de Integração Europeia e Direito Internacional Fiscal organizado pela Escola de Administração Fazendária em colaboração com a União Europeia;
- Visita do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique;
- Intervenção de um Contador-Chefe no Curso de Auditoria destinado aos Tribunais de Contas da CPLP, organizado pelo Tribunal de Contas da União do Brasil;

- Estágio de 4 Analistas de Finanças e Controlo Externo do Tribunal de Contas da União do Brasil na área de fiscalização sucessiva, tendo também participado no Seminário Auditoria de Avaliação.

#### Ano 1999:

- Estágio de dois Técnicos do Tribunal de Contas de Cabo Verde na área de Fiscalização Sucessiva;
- Visita ao Tribunal de Contas da Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde.
- Estágio de Formação no Tribunal de Contas no âmbito do Curso de Magistrados do CEJ – S. Tomé e Príncipe;
- Visita ao Tribunal de Contas de Conselheiro do Tribunal Administrativo de Moçambique;
- Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique;
- Estágio de Formação a Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça de S. Tomé e Príncipe;
- 5 Técnicos Superiores da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola frequentaram Curso sobre Métodos Organizacionais em Auditoria, Curso sobre Tramitação de Processos Judiciais e Curso sobre Estrutura da Redacção de Relatos;
- Estágios de Formação a 2 Conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça de S. Tomé e Príncipe;
- Estágio de Chefia do Tribunal Administrativo de Moçambique na área de Fiscalização Sucessiva;
- Estágio de Documentalista do Tribunal Administrativo de Moçambique na área de tratamento de documentação e assessoria de imprensa;
- Estágio de Formação da Secretária-Geral do Tribunal Administrativo de Moçambique;
- Estágio de Formação a Auditor-Adjunto do Tribunal de Contas de Cabo Verde.

#### Ano 2000:

- Estágio de Formação no Tribunal de Contas no âmbito do Curso de Magistrados do CEJ, a Magistrado e a Licenciada da Guiné-Bissau e Angola, respectivamente;

- 2 Assessores de Informática frequentaram no Tribunal de Contas da União do Brasil, Curso sobre Auditoria da Tecnologia da Informação;
- Estágio de Formação a Conselheiro e Técnicos da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola.
- Estágio no Tribunal de Contas de Auditora das Contas Públicas do Tribunal de Contas de Pernambuco.

Ano 2001:

- Estágio de Formação a 2 Técnicos do Tribunal de Contas de Cabo Verde;
- Estágio de Formação a quatro Técnicos do Tribunal Administrativo de Moçambique.
- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas de Angola chefiada pelo seu Presidente.
- Estágio de Formação na área da fiscalização prévia a 2 Técnicos do Tribunal Administrativo de Moçambique.
- Estágio de Formação a Juiz Conselheiro e 4 Auditores do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – Brasil.

## **6. Conferências, Palestras e Outros Eventos Similares:**

- Exposição subordinada ao tema “O Tribunal de Contas de Portugal e o Processo de Integração Europeia” na Conferência Interuniversitária sobre a União Económica e Monetária – Caserta, Itália (9 a 14 Junho 1996);
- Intervenção sobre a “A Actualidade Jurídica da Contratação Pública em Portugal” no Fórum Mercados Públicos – Universidade Moderna (29 Novembro 1996);
- Conferência sobre “Controlo Externo das Finanças Públicas. O Tribunal de Contas” – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (11 Dezembro 1996);
- Intervenção no XVII Colóquio da ATAM sobre “A Reforma do Tribunal de Contas e as Autarquias Locais” - Palácio dos Congressos do Hotel Vermar, Póvoa de Varzim (3 Outubro 1997);
- Lição proferida na Aula de Direito Penal, na Universidade Nova, sobre “Crimes de Responsabilidade” (Violação de Normas de Execução Orçamental) (4 Maio 2001);
- Intervenção no Encontro sobre a Qualidade da Despesa Pública “Controlo da Qualidade da Despesa Pública” – organizado pelo

## **7. Reflexo na Comunicação Social**

Ano 1996:

**Total de Recortes de Imprensa 237**

- Entrevistas ao “Jornal de Notícias” (09.04.96); ao “Público” (27.05.96); ao “Semanário” (08.06.96) e ao “Expresso” (28.09.96).
- Intervenção no Programa da TVI, “Sem Reservas”, sobre “Os Poderes de Fiscalização dos Tribunais” em 11.10.96.
- No âmbito do II Encontro dos Tribunais de Contas da CPLP (Cabo Verde), entrevista para a RTP Internacional (25.10.96).

Ano 1997:

**Total de Recortes de Imprensa 216**

- Entrevistas ao “Diário Económico” (27.06.97) e ao “Diário de Notícias” (07.07.97).
- Entrevista à RR sobre o tema: “Autarquias e Visto Prévio” (21.10.97).

Ano 1998:

**Total de Recortes de Imprensa 235**

- Entrevistas à “Visão” (30.04.98) e, em 17.05.98, à “R.R.”, para o Programa “Conversas Cruzadas”.
- Artigos de opinião no “Expresso” (20.06.98), sobre o “Controlo Externo das Finanças Públicas” e no “Diário de Notícias” (11.10.98) alusivo ao tema: “O Tribunal de Contas e a Corrupção”.

Ano 1999:

**Total de Recortes de Imprensa 372**

- Conferências de Imprensa para a divulgação dos relatórios de auditoria à Modernização das Redes Fundamental e Complementar (28.06.99) e ao Serviço Nacional de Saúde (07.07.99).

- Entrevistas ao “Expresso” (06.11.99), ao “Diário de Notícias” (08.11.99) e ao “Diabo” (30.11.99).
- Entrevistas na RTP2, Programa “Acontece” (02.11.99) e Jornal das Dez (10.11.99), a propósito dos “150 anos de Tribunal de Contas”.

Ano 2000:

**Total de Recortes de Imprensa 329**

- Entrevista ao “Expresso” (22.07.00) e publicação de um artigo de opinião no mesmo jornal, em 01.12.00, com o título “CGE: Rigor e Actualidade”.
- “Grelha da Quinzena” na revista “Exame” (22.12.00).

Ano 2001:

**Total de Recortes de Imprensa 346**

- Entrevistas ao “Diário Económico” (20 e 22.02.01), à “Tribuna da Madeira” (08.06.01), ao “Diário de Notícias” (15.10.01) e à “Visão” (18.10.01).
- Entrevistas ao Programa “Grande Júri”, da “TSF” (03.03.01) e ao Canal 2 da RTP (08.06.01), programa de Fernanda Mestrinho.

Gabinete do Presidente  
Dezembro de 2001

## INSTITUIÇÕES CONGÉNERES



O REGIME JURÍDICO DAS FUNDAÇÕES ESTATAIS E A  
INCIDÊNCIA, NO MESMO, DA REFORMA DA LEI DAS FUNDAÇÕES\*

Por: Luís López-Quiñones Maján\*\*

---

\* Traduzido para a Língua Portuguesa por Consultores Profissionais de Línguas, Lda, (com revisão técnica da Dr<sup>a</sup> Silvína Pena) a partir da versão espanhola publicada na *Revista Española de Control Externo*, nº 8. Vol. III, Mayo 2001, pags. 95 e segs, precedendo autorização expressa desta e do autor, a quem, por tal motivo, aqui se regista público agradecimento.

\*\* Subdirector-Chefe da Assessoria Jurídica do Departamento de Sociedades Estatais do *Tribunal de Cuentas de Espanha*.



## 1. ANTECEDENTES

O reconhecimento constitucional do direito de fundação para fins de interesse geral, consignado no artigo 34<sup>o</sup> da Magna Carta, importa consequências de grande interesse ao tratar-se de um direito subjectivo de liberdade que os cidadãos podem exercer sem qualquer distinção e que goza de uma protecção especial por estar incluído no Título Primeiro da Constituição Espanhola, no conjunto dos direitos fundamentais contemplados pelo seu Capítulo Segundo.

Este fenómeno é curioso no ordenamento espanhol uma vez que, ao longo dos dois últimos séculos, se passou de uma situação primeiramente de abolição e depois de clandestinidade, ao reconhecimento constitucional do direito de fundação, circunstância única no direito comparado europeu. Este processo histórico, que se inicia como consequência das concepções políticas e económicas do liberalismo trazidas pela Revolução Francesa e pelas teorias do Iluminismo, tem origem nas leis desvinculadoras de 1820 que, no seu artigo 1<sup>o</sup> estabeleciam: «*Ficam suprimidos os morgadios, fideicomissos, padroado e qualquer outra espécie de vinculação de bens imóveis, móveis semoventes, censos, juros, foros ou de qualquer outra natureza, os quais são, a partir do presente, restituídos à categoria dos absolutamente livres*»<sup>1</sup>.

Simultaneamente, a Lei de 1820 dispôs no seu artigo 14<sup>o</sup> a proibição formal de constituir entidades de tal natureza, ao estabelecer que «*doravante ninguém poderá, ainda que sob forma de melhoramento, nem a qualquer outro título ou pretexto, fundar morgadio, fideicomisso, padroado, capelania, obra pia ou vinculação alguma sobre qualquer classe de bens, nem proibir, directa ou indirectamente, a sua alienação...*».

As consequências mais imediatas das leis desvinculadoras e desamortizadoras foram a supressão de toda a espécie de fundações<sup>2</sup> e, consequentemente, do seu direito regulador. Desapareceram as fundações familiares,

---

<sup>1</sup> Ainda que não seja objecto de uma menção expressa, a proibição inclui também as fundações.

<sup>2</sup> Este fenómeno foi chamado pelo professor García de Enterría o «primeiro grande abismo histórico», no qual desapareceu uma grande parte do mundo ligado às fundações do Antigo Regime. Segundo este autor, produz-se um «grande abismo» também com efeitos destrutivos sobre as fundações, como consequência do processo inflacionário que surge a partir da Primeira Guerra Mundial e cujo resultado se materializou em consideráveis perdas no património das fundações convertido, por exigência legal, em dívida perpétua do Estado.

que eram objecto fundamental das mencionadas leis, mas também foram proibidos outros tipos de fundações, criando-se um enorme vazio de assistência que os municípios não puderam cumprir, como se pretendia.

Com a entrada em vigor da Lei de Beneficência de 1849 e consolidado o processo desamortizador, passa-se de uma época de proibição a uma fase de tolerância. Sob forma de excepcionalidade, as fundações começam a emergir, iludindo a legislação proibitiva, apoiando-se, por um lado, na exigência social favorecida pelos tratados que, nesse momento, são assinados com o Estado Pontifício e, por outro, pela jurisprudência do Supremo Tribunal, que abriu caminho ao seu reconhecimento.

As influências liberais não impediram que o Código Civil, publicado em 1889, reconhecesse as fundações como pessoas jurídicas juntamente com as associações e as corporações.<sup>3 4</sup> Este reconhecimento não foi extensivo às fundações em geral, mas apenas àquelas que tivessem *interesse público*, e isto provavelmente pelo receio do legislador quanto ao restabelecimento das fundações familiares.

O facto importante é que o Código Civil dá às fundações bilhete de identidade, oficializando a sua existência como pessoas jurídicas com capacidade para vender, comprar e contrair obrigações. Na opinião do professor Tomás y Valiente, o Código é uma certidão de nascimento legalizada e legitimada a favor das fundações e que, embora não contendo um regime jurídico permitiu que, de forma casuística e dispersa, se constituísse um direito de fundação de carácter administrativo que se inicia com a legislação sobre a reorganização dos serviços de beneficência particular<sup>5</sup> de fins do século XIX e termina, por enquanto, com a publicação da Lei 30/1994, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral (LF), de que trata o artigo 34º da Constituição Espanhola.

---

<sup>3</sup> Artigo 35º do Código Civil: «São pessoas jurídicas: 1º. As corporações, associações e fundações de interesse público reconhecidas pela Lei. A sua personalidade começa no próprio momento em que, em conformidade com o direito, tiverem sido validamente constituídas. 2º. As associações de interesse particular, quer sejam civis, comerciais ou industriais, às quais a Lei conceda personalidade própria, independente da de cada um dos associados».

<sup>4</sup> Artigo 37º do Código Civil: «A capacidade civil das corporações será regulada pelas leis que as tenham criado ou reconhecido; a das associações, pelos seus estatutos, e a das fundações, pelas regras da sua instituição, devidamente aprovadas por disposição administrativa, quando este requisito se mostrar necessário».

<sup>5</sup> Decreto Real de 14 de Março de 1899 e Instrução que o acompanha.

## 2. ALGUNS ASPECTOS A DESTACAR NA LEI DAS FUNDAÇÕES

Até à publicação da LF não existia um regime jurídico único, aplicável uniformemente a todas as fundações. A existência de diversos tipos de fundações tinha como consequência a aplicação de diferentes regulamentações de acordo com a respectiva qualificação.<sup>6</sup>

A LF conseguiu finalmente a generalização do conceito legal de fundação, assim como um regime jurídico unificado, sem prejuízo das competências das Comunidades Autónomas, pondo fim à dispersão de regimes existentes que, em determinadas questões, eram contraditórios e opostos.

A lei introduziu e sublinhou igualmente na sua definição o termo *organização*. A fundação superou o conceito tradicional de *património afecto à realização de fins de interesse geral*, sublinhando o seu aspecto *organizativo*, o que implica uma actualização do conceito e uma configuração mais moderna do direito de fundação e do seu exercício. Tal justifica-se porque o cumprimento do objectivo da fundação e os instrumentos económico-patrimoniais precisam de estar coordenados de forma eficaz e eficiente para rentabilizar ao máximo a fundação. Por conseguinte, é necessária uma *organização* dotada de personalidade jurídica, na qual existam *órgãos* de direcção e administração, exercidos por pessoas, cuja finalidade seja velar pelo cumprimento da vontade do fundador.

O cumprimento dos objectivos da fundação requer, além disso, uma *organização*, normas de funcionamento e *órgãos* que planifiquem os objectivos a atingir. Neste sentido, a *organização* será diferente, de acordo com o tipo de fundação e nem sempre virá imposta pela vontade do fundador, podendo introduzir-se, mais tarde, mesmo depois da sua constituição. Portanto, a *organização* não é um requisito necessário para a criação da fundação, embora o seja para o seu funcionamento.

---

<sup>6</sup> Existiam os seguintes tipos de fundações: de beneficência e assistência, que se regiam pelo Decreto Real e pela Instrução de 14 de Dezembro de 1899; culturais e docentes, regulamentadas pelo Decreto Real 2.930/1972, de 21 de Junho; laborais, criadas ao abrigo do Decreto 446/1961, de 16 de Março, desenvolvidas pela O.M. de 25 de Janeiro de 1962; docentes de beneficência, de ensino agrícola, pecuário ou mineiro, que eram regulamentadas pela Instrução de 20 de Julho de 1926 e, finalmente, as fundações destinadas à construção, que se regiam pelo Decreto Real 2.960/1976, de 12 de Novembro, e normas complementares.

Por outro lado, a LF estabeleceu o *carácter constitutivo da inscrição no registo*, pondo fim ao sistema dualista existente<sup>7</sup>. Este não foi um tema pacífico uma vez que, depois da aprovação da Constituição, se gerou um debate no qual se discutiu se a Administração podia interferir no exercício de um direito fundamental, na hipótese de, por via legislativa, vir a assumir um intervencionismo que desvirtuasse o exercício do direito de fundação. A LF, em todo o caso, optou pelo *carácter constitutivo da inscrição no registo*, sendo opinião geral que o dito critério respeita o estabelecido no artigo 34º da Constituição. Do ponto de vista prático, e abstraído do seu carácter, esta solução é eficaz, já que o registo confere segurança e oferece garantias a terceiros, não só no que respeita às obrigações contraídas, mas também à sujeição da entidade que vai actuar no negócio jurídico como mais um agente.

Um último aspecto a considerar que tem vindo a causar forte polémica é o excessivo *intervencionismo* da Administração na actividade das fundações. Muitos são os críticos que consideram a LF em vigor *intervencionista*, colocando a ingerência dos poderes públicos muito longe do equilíbrio entre a vontade do fundador e a defesa do interesse geral. A tutela exercida pelo Estado tem a finalidade, de acordo com a Lei, de facilitar o legítimo exercício do direito de fundação, assim como assegurar a legalidade da sua constituição e funcionamento. As referidas funções são formas de controlo que, por outro lado, não são novas, pois tem sido tradicional na actividade das fundações o papel de controlo da Tutela, tendo apenas mudado o seu conteúdo. A legislação vigente concebe o controlo não tanto como um poder fiscalizador, mas mais como uma garantia do exercício do direito de fundação. Esta competência da Administração exercida através da Tutela está, segundo o Tribunal Constitucional, em conformidade com o ordenamento constitucional, que não impede, mas também não proíbe, a existência de tutela.

Não obstante, aqueles que defendem que a LF é excessivamente *intervencionista* têm razões suficientes para fundamentar a sua opinião. É necessária uma autorização administrativa para uma série de actos de disposição (arts. 19º, 20º, 26º, 27º, 28º e 30º), outras actuações têm de ser comunicadas (arts. 3º, 13º, 14º, 16º, 18º, 19º, 22º, 27º, 28º, 30º e 36º) ou examina-

---

<sup>7</sup> Anteriormente à LF, as fundações de beneficência e assistência e aquelas cuja base normativa fosse o Decreto Real e a Instrução de 14 de Março de 1889 adquiriam personalidade jurídica no momento em que o seu fundador expressava a vontade de fundar. No entanto, as fundações culturais e docentes só adquiriam personalidade jurídica quando se verificava a sua inscrição no registo.

das pela Tutela, que *comprovará a sua adequação ao quadro normativo* (art. 23º), etc. Mas o aspecto mais intervencionista da Lei encontra-se no procedimento constitutivo ao estabelecer no artigo 36º.2 a *informação favorável* da tutela, no que se refere à *adequação dos fins ao interesse geral* e à *suficiência da dotação*. A exigência de que a informação seja favorável introduz um elemento discricionário, condicionando a inscrição, que tem, não devemos esquecer-lo, efeitos constitutivos. Neste caso, a Lei não se limitou a constatar o cumprimento dos pontos expressos no artigo 9º.1, mas vai mais além com a sua *informação favorável* quando o que deve controlar, na opinião do Professor Piñar Mañas, é que os fins não constituem delito, ilícitos, ou carácter particular. No entanto, para além desta comprovação, a Administração discrimina entre os diferentes fins de interesse geral e/ou privilégios, com vista à inscrição.

### 3. FUNDAÇÕES PÚBLICAS E FUNDAÇÕES DE NATUREZA PRIVADA COM PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

O Professor Piñar Mañas assinala a progressiva presença de fundações criadas por entidades públicas em todos os sectores do Estado, fenómeno este que *«não é novo, mas sim o facto de que nunca como agora se produziu com tanta intensidade. Quase pode dizer-se que raro é o dia em que não se constitui em algum lugar uma fundação promovida por entidades públicas. Certamente que a instituição de fundações é aquela que hoje se mostra mais idónea para articular a recorrente «fuga do Direito Administrativo». Tudo isto, aliás, como consequência, por um lado, do vazio normativo que caracteriza a regulamentação para a criação dessas mesmas fundações e, por outro, sobretudo, da porta deixada aberta pela Lei 30/1994, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral, ao admitir, no seu artigo 6º. 1, de forma explícita, que as pessoas jurídicas públicas podem criar fundações»*.

Por conseguinte, é conveniente fixar e definir previamente as diferentes modalidades<sup>8</sup> de fundação que campeiam no sector público, assim como

---

<sup>8</sup> Excluem-se, logicamente, as fundações religiosas, entre as quais cabe distinguir as que prosseguem fins eminentemente religiosos (fundações pias, instituições pias, capelanias, etc.) e as fundações religiosas com fins de beneficência ou de assistência, equiparáveis às entidades sem fins lucrativos docentes de beneficência e privadas de beneficência ou análogos. As primeiras regem-se pelo estabelecido na Lei Orgânica 7/1980, de 5 de Julho, sobre Liberdade Religiosa e disposições complementares: as segundas regem-se pela LF, sem prejuízo dos acordos assinados pelo Estado com as igrejas, confissões e comunidades reli-

clarificar a terminologia que as afecta, que chega ao extremo de um mesmo vocábulo exprimir conceitos distintos em leis diferentes e isto, possivelmente, porque a criação deste tipo de entidades tem necessitado de um quadro jurídico que ultrapassa o âmbito de aplicação da LF, destinada a pessoas jurídicas de natureza privada.

Quanto à primeira questão, são fundações públicas as pertencentes ao Património Nacional<sup>9</sup>, às quais se refere a Lei 23/1982, de 16 de Julho, reguladora do Património Nacional. O regime jurídico das fundações do Património Nacional, assim como as funções do seu conselho de administração, estão estabelecidos no Decreto Real 496/1987, de 18 de Março. Os órgãos de governo e funcionamento dessas fundações são semelhantes aos das reguladas pela LF, com a particularidade de o Rei exercer as funções que a referida lei atribui à Tutela..

Um segundo grupo de fundações públicas é o criado por entidades públicas cujo patronato, também público, assume as funções de tutela que o Estado exerce no que respeita às fundações privadas e que, segundo García Enterría e Tomás Ramón Fernández, constituem administração institucional. Esta modalidade de fundações públicas encontra-se na Fundação Lázaro Galdiano e na Fundação da Santa Cruz do Vale dos Caídos<sup>10</sup>.

O terceiro grupo de fundações públicas é o constituído pelas fundações de saúde criadas ao abrigo do Decreto-Lei Real 10/1996, de 17 de Junho (ratificado pela Lei 15/1997, de 25 de Abril) sobre habilitação de novas formas de gestão do Instituto Nacional da Saúde<sup>11</sup> (INSALUD). Estas fundações foram posteriormente reguladas pela Lei 50/1998, de 30 de

---

gias e das normas ditadas para sua aplicação para as fundações criadas e formuladas pelas mesmas (Terceira Disposição Adicional da LF). Excluem-se também as fundações canónicas (cânones 113" a 123" e 1299" a 1310" do Código de Direito Canónico).

<sup>9</sup> O artigo 5º do Regulamento do Património Nacional (Decreto Real 496/1987, de 18 de Março, modificado pelo Decreto Real 694/1989, de 16 de Junho) enumera as seguintes: Igreja e Convento da Encarnação, Igreja e Hospital do Bom Sucesso, Convento das Descalças Reais, Basílica Real de Atocha, Igreja e Colégio de Santa Isabel, Igreja e Colégio de Loreto, Mosteiro de São Lourenço do Escorial, Mosteiro de Las Huelgas e o Hospital do Rei de Burgos, Convento de Santa Clara de Tordesilhas, Convento de São Pascoal de Aranjuez e o Copadroado do Colégio de Donzelas Nobres de Toledo.

<sup>10</sup> A Fundação Lázaro Galdiano foi criada pela Lei de 17 de Julho de 1948 e modificada pela Lei de 15 de Julho de 1952; a de Santa Cruz do Vale dos Caídos foi criada por Decreto-Lei de 23 de Agosto de 1957.

<sup>11</sup> Com esta cobertura legal, o Governo concedeu, em Conselho de Ministros de 22 de Novembro de 1996, autorização para que o INSALUD constitua as fundações «Hospital de Manacor» e «Hospital de Alcorcón».

Dezembro (acompanhamento), cujo artigo 111º fixa o seu regime jurídico, no qual se destaca (n.º 2) a sua natureza pública e a sua sujeição ao regime orçamental, económico-financeiro, contabilístico, intervenção e controlo que a Lei Geral do Orçamento (LGO) prevê para as entidades públicas empresariais (EPEs). Sobre estas fundações, e insistindo na sua natureza pública, o preâmbulo do Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro<sup>12</sup>, sobre novas formas de gestão do INSALUD, anuncia a sua configuração como EPEs das previstas na Lei de Organização e Funcionamento da Administração Geral do Estado (LOFAGE) para que actuem no âmbito sanitário.

A natureza pública não se apresenta tão clara no caso da Escola de Organização Industrial que, sendo organismo autónomo, se transformou em fundação<sup>13</sup>, das reguladas na LF, sendo o Ministério da Indústria e Energia o responsável pela outorga da escritura de fundação e dotação com bens que estavam afectos à Escola quando era organismo autónomo.

A constituição, órgãos e funcionamento desta fundação são privados e ajustam-se à LF, no entanto, o carácter público da actividade, a dotação da fundação e inclusivamente, a condição de «Entidade do Sector Público» que lhe é reconhecida pelo mencionado artigo 154º.3 da Lei 13/1996, de 30 de Dezembro, sobre medidas administrativas, fiscais e de ordem social, com vista ao reconhecimento da situação de disponibilidade<sup>14</sup> dos funcionários do organismo autónomo Escola de Organização Industrial que desejem ser incorporados como pessoal laboral na fundação na qual se transforma o dito organismo põe, pelo menos, em evidência a indefinição quanto à natureza privada desta fundação.

No conjunto das fundações privadas com participação pública, ou seja, as constituídas em conformidade com a LF, cabe distinguir dois grupos: o primeiro, composto pelas fundações cuja participação na dotação não é maioritária. Estas fundações ficam fora do sector público e não são

---

<sup>12</sup> Além das fundações públicas de saúde consideradas como EPEs, este Decreto Real, nos seus artigos 38º a 45º, fixou o regime jurídico das fundações constituídas ao abrigo da LF, de natureza privada e cujo objecto é a gestão e administração dos centros, serviços e estabelecimentos de protecção à saúde ou de cuidados sanitários.

<sup>13</sup> O artigo 154º da Lei 13/1996, de 30 de Dezembro, sobre medidas administrativas, fiscais e de carácter social ordenou a transformação do referido organismo em fundação.

<sup>14</sup> De acordo com o mencionado artigo 154º.3, a estes funcionários corresponde a situação de disponibilidade referida no artigo 29.3 a) da Lei 30/1984, de 2 de Agosto, sobre Medidas para a Reforma da Função Pública, que diz: «Convirá declarar em situação de disponibilidade voluntária os funcionários públicos quando se encontrem em situação de serviço activo noutro Corpo ou Escala ... ou passam a prestar serviço em *Organismos ou Entidades do Sector Público*».

objecto de nenhuma acção específica por parte da Administração, regendo-se pelo estabelecido nos seus estatutos, pela LF e pelo Decreto Real 316/1996, de 23 de Fevereiro, que aprova o regulamento das Fundações de Competência Estatal (RF).

O segundo grupo das fundações de natureza privada com participação pública é o formado por aquelas em cuja dotação participam maioritariamente, directa ou indirectamente, a Administração Geral do Estado, os seus organismos autónomos ou as demais entidades do sector público. São estas as chamadas fundações estatais do artigo 6º.5 da LGO <sup>15</sup> e cujo regime jurídico deve ajustar-se às previsões da LF e, por outro lado, ao estabelecido na LGO no que se refere a orçamentos, contabilidade, intervenção e prestação de contas. Estas fundações são, exclusivamente, objecto de análise nos capítulos seguintes, os quais abordam o seu regime jurídico e as incidências que nele terá a alteração prevista do Título I da LF.

Relativamente à terminologia empregada para denominar as Fundações Estatais, deve esclarecer-se que a LF estabeleceu a criação de um registo, com o objectivo de inscrever as fundações de *competência estatal*, <sup>16</sup> facto que tem consequências não só sobre os efeitos dos actos passíveis de inscrição, mas também sobre o exercício da tutela.

Posteriormente, a Lei 50/1998, de 30 de Dezembro, sobre medidas fiscais, administrativas e de ordem social, no seu artigo 52º, modificou determinados artigos da LGO <sup>17</sup> que aludiam à prestação de contas e realização de auditorias às fundações de *competência ou titularidade pública estatal*. Esta expressão legal não foi a mais adequada, pois tanto a LF como o RF atribuem o mesmo nome (fundações de competência estatal) às fundações sujeitas à tutela da Administração Geral do Estado, isto é, as privadas sujeitas à LF de âmbito estatal. A confusão causou preocupação entre estas fundações privadas a cujos presidentes era exigida uma prestação de contas, face à Intervenção Geral da Administração do Estado (IGAE).

O carácter literal deste preceito exigiu uma interpretação sistemática da LGO, uma vez que, de acordo com o artigo 122º desta, somente as fun-

---

<sup>15</sup> A Lei 14/2000, de 29 de Dezembro, no seu artigo 44º, incorporou o n.º 5 no artigo 6º da LGO, definindo as Fundações Estatais.

<sup>16</sup> Decreto Real 384/1996, de 1 de Março. Embora este texto não o esclareça, por exclusão de partes se entende que são as que desenvolvem uma actividade em mais do que uma Comunidade Autónoma.

<sup>17</sup> Artigos 123º.3, 127º.1.f), 129º.1 e 2, 130º.1 e 3, e 132º.3.

dações que façam parte do sector público estatal estão sujeitas à obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas, por intermédio da IGAE.

Felizmente que a Lei 55/1999, de 29 de Dezembro, sobre medidas fiscais, administrativas e de ordem social, no seu artigo 43º, n.º 6, acrescentou o seguinte parágrafo ao n.º 3 do artigo 123º da LGO: «*Serão consideradas fundações de competência ou titularidade pública estatal aquelas em cuja dotação participe maioritariamente a Administração Geral do Estado, os seus organismos Autónomos ou os demais Entidades do Sector Público Estatal.*»

Por último, a Lei 14/2000, de 29 de Dezembro, veio unificar a terminologia, denominando-as *Fundações Estatais*, circunstância que requereu a alteração dos artigos da LGO que continham uma denominação diferente da que a referida Lei de acompanhamento acabou por impor.

#### **4. REGIME JURÍDICO DAS FUNDAÇÕES ESTATAIS**

O regime jurídico das Fundações Estatais, no que respeita aos seus órgãos de governo, disposição do património, relação com a Tutela e actos sujeitos a inscrição, não difere da normativa geral aplicável às fundações privadas, pelo que aquelas deverão reger-se pelo estabelecido na LF e suas normas complementares. Não obstante, a sua criação, assim como o regime de contratação, pessoal, orçamentos, contabilidade, auditoria e prestação de contas, além de estarem sujeitos ao regime geral, são afectados por outras disposições que lhes condicionam a actividade. Tanto a normativa geral como a específica são seguidamente objecto de análise, começando pelas mencionadas em último lugar.

##### **4.1 Criação**

No que respeita à criação das Fundações Estatais, põe-se a questão de saber se a habilitação outorgada pelo artigo 34º da Constituição para constituir fundações inclui também as pessoas jurídicas públicas. O professor Caffarena sustenta que as entidades públicas têm capacidade para tal, conforme o disposto no artigo 6º.4 da LF, «excepto se as suas normas reguladoras dispuserem o contrário». Todavia, considera que pode produzir-se uma certa *desvirtuação* da figura da fundação criada por entidades públicas porque «o artigo 34º da Constituição está incluído na capítulo referente aos direitos e liberdades, e aquela possibilidade não se coaduna com a

*finalidade das fundações, enquanto instrumentos fundamentais de participação dos particulares na realização de actividades de interesse geral. Por isso, pode dizer-se, em certo sentido, que admitir que as pessoas jurídicas públicas possam constituir fundações poderia conduzir a uma certa desvirtuação da figura de fundação. Por outro lado, existe o perigo de que, por esta via, se iluda a aplicação de uma série de regras que constituem o estatuto jurídico da pessoa jurídica pública fundadora».*

A proliferação de fundações de natureza privada, criadas pelo sector público, está a converter-se num novo instrumento para iludir os controlos estabelecidos no desenvolvimento de actividades públicas. Esta circunstância é uma nova manifestação daquilo a que diversos autores chamaram a *fuga ao direito administrativo* e que tem a sua razão de ser, como já foi comentado anteriormente, em iludir os procedimentos que asseguram o adequado e correcto funcionamento das instituições públicas, da sua gestão e, fundamentalmente, da sua actividade financeira.

As Fundações Estatais, até à alteração do artigo 6º.5 da LGO, ocorrida em Dezembro de 2000, não estavam sujeitas a nenhum procedimento específico para a sua criação. A partir da entrada em vigor do mencionado artigo (1 de Janeiro de 2001), a criação de Fundações Estatais requer autorização do Conselho de Ministros. Relativamente aos trâmites para obtenção da autorização (pedido, justificação e documentação que fundamentem a petição), a normativa vigente é omissa, pelo que, por analogia, se deve cumprir o estabelecido para as sociedades estatais<sup>18</sup>, cujos promotores devem estudar um expediente que justifique a sua criação e inclua, entre outros, os imprescindíveis pareceres da Direcção-Geral do Património e da IGAE. Ambas as informações têm especial relevância porque a fundação, para nascer no mundo do Direito, tem de estar dotada patrimonialmente, não sendo possível adquirir personalidade jurídica se não for apresentada, por parte dos fundadores, a disposição da dotação. Além disso, a transferência de bens e direitos pertencentes ao sector público para uma entidade privada obriga, em vários aspectos, dependendo da condição dos bens<sup>19</sup>, a trâmites administrativos paralelos.

---

<sup>18</sup> As sociedades estatais têm de ser autorizadas, por acordo do Conselho de Ministros, conforme estabelece o n.º 3 do artigo 6º da LGO.

<sup>19</sup> A Lei do Património do Estado e o Regulamento que a desenvolve, para além de classificar os tipos de bens, estipula os trâmites para a sua cessão, alienação, encargos, etc.

No âmbito municipal, a criação de actividades comerciais pelas entidades locais exige igualmente justificação e autorização do respectivo órgão colegial <sup>20</sup>.

Importa destacar que a autorização do Conselho de Ministros, que é um acto administrativo, não deve confundir-se com a constituição, que leva à criação e implica um acto de vontade dos seus fundadores, expresso em escritura pública, na qual devem constar todos os requisitos e demais circunstâncias que a Lei prevê para as pessoas jurídicas que adquiram esta forma de personificação. A referida modalidade de criação (manifestação da vontade dos fundadores) é diferente da das fundações públicas que, como organismos públicos, são criadas mediante um acto normativo.

## 4.2 Contratação

A actividade contratual das Fundações Estatais rege-se, em princípio, pelo direito privado, de forma semelhante às restantes fundações constituídas ao abrigo da LF. Ou, por outras palavras, o regime jurídico pelo qual devem reger-se as Fundações Estatais para contratar bens e serviços é o estabelecido nos seus estatutos ou, na sua falta, o regime geral aplicável às fundações. Não existe norma que estabeleça limites a esta competência dos órgãos de gestão das Fundações Estatais, pelo que ajustarão a sua contratação ao que estiver estabelecido nos seus estatutos.

A inexistência de uma norma específica que regule a contratação das Fundações Estatais no ordenamento espanhol contrasta com a estabelecida para as fundações constituídas pelo INSALUD, ao abrigo da LF, com o objectivo de gerir e administrar centros, serviços e estabelecimentos de protecção à saúde ou de cuidados de saúde <sup>21</sup> (que não devem confundir-se com as fundações públicas de saúde do artigo 111º da Lei 30/1998, de 30 de Dezembro), que prevê que as actividades de contratação destas fundações se ajustarão aos princípios de publicidade, concorrência e objectividade.

---

<sup>20</sup> Artigo 97º do texto refundido da Lei de Regime Local (Decreto Real Legislativo 781/1986, de 18 de Abril).

<sup>21</sup> O artigo 43.º do Decreto Real 19/2000, de 14 de Janeiro, sobre novas formas de gestão do INSALUD diz: «1. As fundações ajustarão a sua actividade contratual ao direito civil e comercial e estarão sujeitas aos princípios de *publicidade e concorrência*, excepto nos casos não exigidos na legislação sobre contratos das Administrações Públicas. 2. Os referidos princípios materializar-se-ão na obrigação de publicar um anúncio, pelo menos num jornal de âmbito estatal e noutro local, e na concessão de um prazo mínimo de dez dias para a apresentação de propostas, a contar da data do anúncio.»

de que regem as contratações das Administrações Públicas, excepto se a natureza da operação for incompatível com estes princípios.

Conquanto o ordenamento comunitário sobre a contratação pública não inclua especificamente as Fundações Estatais no seu âmbito de aplicação, uma interpretação extensiva do seu articulado poderia torná-lo aplicável, tal como defendem certos sectores da doutrina. As directivas comunitárias 93/36 e 93/37<sup>22</sup> definem que são contratos públicos os de obras e serviços celebrados por *poderes adjudicadores*: Estado, entidades territoriais, organismos de Direito Público e *associações* constituídas por uma ou mais das referidas entidades ou organismos de Direito Público. O conceito *associações* abrange indubitavelmente as sociedades comerciais públicas que, de acordo com as mencionadas directivas, teriam carácter de *poder adjudicador* e, por conseguinte, estariam sujeitas à directiva comunitária. Neste sentido, a legislação espanhola é coerente com o ordenamento da União Europeia, segundo se depreende do disposto no artigo 158º da Lei 13/1996, de 30 de Dezembro, sobre medidas fiscais, administrativas e de ordem social, que autoriza o Conselho de Ministros a constituir sociedades estatais cujo objecto social seja a construção e/ou exploração ou execução de estradas e de obras públicas hidráulicas, às quais será aplicada a Lei 13/1995, de 18 de Maio, sobre Contratos das Administrações Públicas (LCAP) no que respeita à capacidade das empresas, publicidade, procedimento de licitação e formas de adjudicação.

Se bem que as directivas comunitárias mencionadas se refiram a *associações*, e que as fundações não sejam entidades de natureza associativa, a doutrina e, em especial, o professor Razquin Lizarraga, analisando a interpretação que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias vem fazendo das directivas comunitárias em matéria de contratação, considera que o critério determinante para a sua aplicação está definido, por constituir um *poder público*, prescindindo do conceito orgânico-formal.

O surpreendente, no ordenamento espanhol, é a lacuna existente no que respeita ao regime jurídico da actividade contratual das Fundações Estatais, tendo que recorrer a outras fontes para estabelecer algum critério e que deve ser, na inexistência de outro e que os estatutos não referem, o aplicável às fundações criadas ao abrigo da LF para gerir centros e serviços do INSALUD (respeitando os princípios de publicidade e concorrência), que coincide com o estipulado para as sociedades estatuais, excepto os

---

<sup>22</sup> Sobre coordenação de procedimentos de adjudicação dos contratos de obras públicas (93/97) e de fornecimento (93/98), ambas de 14 de Junho de 1993.

contratos a que aludem as directivas comunitárias 93/36 e 93/37 que, por interpretação analógica extensiva, pudessem ser-lhe aplicáveis.

Um caso específico e que merece um comentário é o da *autocontratação*, previsto pela LF no seu artigo 26º e desenvolvido no artigo 15º do Regulamento da mesma. Estabelece o ordenamento, quanto a este tema, que os patronos *poderão contratar com a fundação, seja em nome próprio seja no de terceiro, com prévia autorização da tutela.*

A fraca implantação que esta modalidade contratual<sup>23</sup> tem no nosso direito positivo não aconselha a sua utilização, pelo menos nas Fundações Estatais, as quais, como parte do sector público, têm a obrigação da máxima transparência na gestão e, particularmente, nos seus aspectos económicos. Além disso, tratando-se de Fundações Estatais, a autocontratação com os patronos poderia dar lugar a algumas hipotéticas incompatibilidades previstas no ordenamento<sup>24</sup>, circunstância que tornaria impossível a referida actividade.

Finalmente, embora anteriormente já se tenha exposto a falta de normativa aplicável à contratação das Fundações Estatais, parece evidente que a sua actividade contratual deve estar sujeita aos princípios de publicidade e concorrência, os quais se encontram em contradição, pelo menos este último, com a natureza e características da autocontratação.

### 4.3 Pessoal

No que respeita às Fundações Estatais, não existe uma disposição específica que regule o pessoal das mesmas, sendo a sua situação semelhante à das sociedades estatais, cujas condições de trabalho se estabelecem nos correspondentes acordos colectivos. Ora a «Lei de acompanhamento» para o ano 2001 alterou a LGO e definiu o que são Fundações Estatais e a sua

---

<sup>23</sup> O estudo sobre a autocontratação, realizado por Cabra de Luna, põe em evidência a lacuna existente no nosso ordenamento no que à mesma diz respeito. Em casos semelhantes, como os previstos nos artigos 1.459.º do Código Civil (proibição aos mandatários de comprarem os bens que estiverem encarregados de vender) e 267.º do Código Comercial (proibição da autocontratação do comissionista), a proibição das referidas operações fica estabelecida sem nenhuma condição. Em todo o caso, a sentença do Supremo Tribunal de 21 de Fevereiro de 1968, admite a autocontratação em determinados casos, sempre que não haja aproveitamento do benefício nem incompatibilidade de interesses.

<sup>24</sup> Lei 12/1995, de 11 de Maio, sobre Incompatibilidades dos Membros do Governo da Nação e dos Altos Cargos da Administração Geral do Estado, e Lei 53/1984, de 26 de Dezembro, sobre Incompatibilidades do Pessoal ao Serviço das Administrações Públicas.

obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas através da IGAE, que se encarregará da Conta Geral das Fundações Estatais, a qual constitui parte da Conta Geral do Estado, mediante a consolidação dos estados financeiros das mesmas. Este facto confirma a inclusão das Fundações Estatais no sector público e a presunção de que o seu pessoal entra no âmbito de aplicação da normativa que regulamenta o pessoal laboral do referido sector, posto que a Oferta Pública de Emprego para o ano 2001 não o inclua. Acrescente-se ainda que o artigo 21º da Lei Orçamental para o ano de 2001, em relação com o artigo 22º do mesmo texto legal, ao enumerar as entidades que «constituem o sector público», com vista à Oferta Pública de Emprego, exclui as Fundações Estatais, sendo curioso que as inclui nas sociedades comerciais públicas que recebam contribuições de qualquer natureza por conta dos orçamentos públicos ou dos orçamentos das entidades ou sociedades que pertençam ao sector público, destinadas a cobrir défices de exploração.

A exclusão que a Lei Orçamental para o ano de 2001 faz relativamente às Fundações Estatais mais parece uma omissão involuntária, uma lacuna, do que uma decisão meditada, uma vez que não existe coerência entre o tratamento que recebem as referidas fundações na LGO e a que reflecte aquela lei. Em todo o caso, o quadro geral aplicável ao pessoal laboral do sector público inclui o das Fundações Estatais, como se depreende da normativa geral<sup>25</sup>, que regula a selecção do pessoal laboral das Administrações Públicas, aplicável com carácter supletivo<sup>26</sup> a todo o pessoal ao serviço das mesmas *e do Estado*. A dita normativa estabeleceu um regime jurídico no que respeita aos procedimentos de selecção (convocatória, sistemas de selecção, órgãos de selecção, etc.) do mencionado pessoal, que também se encontra abrangido pelas leis anuais orçamentais, no que respeita a retribuições e aumentos de efectivos, com carácter geral. Tudo isto sem prejuízo de que alguma lei tenha estabelecido um regime para o pessoal ao serviço das EPes, como acontece com a LOFAGE<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Título II (arts. 28.º a 35.º) do Decreto Real 364/1995, de 10 de Março, pelo qual é aprovado o Regulamento Geral de Ingresso do Pessoal no Serviço da Administração Geral do Estado e de Provisão de Postos de Trabalho e Promoção Profissional dos Funcionários.

<sup>26</sup> Artigo 1.º.5 da Lei 30/1982, de 2 de Agosto, sobre Medidas para a Reforma da Administração Pública, em relação com o artigo 1.º.1 do Decreto Real 364/1995, de 10 de Março.

<sup>27</sup> Artigos 53º e seguintes.

## 4.4 Orçamentos, contabilidade e auditoria de contas

As Fundações Estatais, em matéria de orçamentos, contabilidade e auditoria de contas, estão sujeitas a uma dupla regulamentação: por um lado, ao exigível com carácter geral na LF <sup>28</sup> e, por outro, ao estabelecido na LGO, concretamente nos artigos 100°.2, 123°.3, 127°.1, 129°.1 e 2, e 132°.3.

### 4.4.1 Documentação a entregar à Tutela

O Plano Geral de Contabilidade adaptado às entidades não lucrativas, aprovado pelo Decreto Real 776/1998, de 30 de Abril, é uma obrigação imposta por lei e responde à necessidade de harmonizar a documentação contabilística em Espanha e também a da União Europeia. A aplicação do referido Plano a todas as Fundações Estatais, assim como às privadas, tem a excepção contida no n.º 6 do artigo 23º da LF, que estabelece que a contabilidade destas se ajustará ao disposto no Código Comercial quando realizarem directamente actividades comerciais, o que implica a legalização

---

<sup>28</sup> O artigo 23º da LF *Contabilidade, auditoria e orçamentos*: «1. Com carácter anual o patronato da Fundação realizará o inventário, o balanço da situação e a conta de resultados, nos quais conste de modo inequívoco a situação económica, financeira e patrimonial da fundação, e elaborará um relatório circunstanciado das actividades da fundação e da gestão económica que incluirá o quadro de financiamento, assim como o grau exacto de cumprimento dos fins prosseguidos pela mesma. Além disso, esse relatório especificará as variações patrimoniais e as alterações nos seus órgãos de governo, direcção e representação. 2. O órgão de governo da fundação fará igualmente a liquidação do orçamento de receitas e despesas do ano anterior. 3. Serão submetidas a auditoria externa as contas das fundações nas quais ocorram, na data de encerramento do exercício, durante dois anos consecutivos, pelo menos duas das seguintes circunstâncias: a) Que o total do seu património supere os quatrocentos milhões de pesetas; b) Que o montante líquido do seu volume anual de receitas seja superior a quatrocentos milhões de pesetas; c) Que o número médio de trabalhadores empregados durante o exercício seja superior a cinquenta. Também serão submetidas a auditoria externa as contas que, na opinião do patronato da fundação ou da tutela e sempre em relação com o montante do património ou o volume de gestão, apresentem circunstâncias especiais que assim o aconselhem. 4. Os documentos a que se referem os n.ºs 1 e 2 deste artigo serão apresentados à Tutela dentro dos seis primeiros meses do exercício seguinte. Os relatórios de auditoria serão apresentados no prazo de três meses após a sua emissão. A Tutela, uma vez examinados e comprovada a sua adequação à normativa vigente, fá-los-á entregar no Registo de Fundações. 5. O patronato elaborará igualmente e remeterá à tutela, nos últimos três meses de cada exercício, o orçamento correspondente ao ano seguinte acompanhado de um relatório explicativo. 6. A contabilidade das fundações ajustar-se-á ao disposto no Código Comercial quando realizarem directamente actividades comerciais ou industriais.»

dos seus livros e a apresentação das suas contas anuais no Registo Comercial<sup>29</sup>.

O mencionado Plano Geral de Contabilidade veio clarificar e ampliar as previsões do artigo 23º da LF, sobretudo no que se refere às contas anuais. Os documentos exigidos pelo Plano: balanço, conta de resultados e relatório, incluindo o quadro de financiamento, sofrem importantes modificações no que respeita à contabilidade empresarial, adaptando-se às características das fundações e restantes organizações não lucrativas. Também o Decreto Real que aprova o Plano inclui modelos de orçamentos e normas de elaboração que pretendem, entre outros objectivos, normalizar a informação que as fundações devem fornecer às Tutelas sobre a liquidação orçamental. A acrescentar a estes documentos, existe também a obrigação legal (art. 23º, n.ºs 1.5 e 3) de realizar um inventário, um orçamento e a liquidação de receitas e despesas.

#### 4.4.1.1 Contas anuais

O Plano estabelece dois modelos de contas anuais: um normal e outro abreviado. Partindo da regulação efectuada no artigo 23º da LF sobre a obrigação de submeter a auditoria as fundações que durante dois exercícios consecutivos cumpram determinados requisitos, o Plano estabelece que estas deverão apresentar as suas contas anuais com maior grau de pormenor no modelo normal, enquanto aquelas que não cumprirem os ditos requisitos poderão apresentar as suas contas no modelo abreviado. Em todo o caso, se uma entidade sem fins lucrativos realizar conjuntamente actividades comerciais, haverá que ter em conta o disposto na legislação comercial e apresentar as suas contas anuais no modelo normal incluído no Plano Geral de Contabilidade.

Todos os documentos mencionados têm o mesmo conteúdo e informação que os seus homólogos de qualquer classe ou tipo de contabilidade,

---

<sup>29</sup> Relacionado com isto, o artigo 44º, que se refere às fundações que se habilitam aos incentivos fiscais contemplados na mesma, diz: «As fundações e associações a que se refere o presente Título terão as obrigações contabilísticas previstas nas normas reguladoras do Imposto sobre sociedades para as entidades isentas, sem prejuízo de que devem praticar a contabilidade exigida pelo Código Comercial e disposições complementares quando realizarem alguma exploração económica.».

Também relativamente à questão colocada a Sétima Disposição Adicional estabelece: «Todos os sujeitos passivos do Imposto sobre Sociedades que, em virtude da normativa reguladora deste imposto, foram obrigados a ter a contabilidade exigida pela mesma, devem legalizar os seus livros e apresentar as suas contas anualmente na forma estabelecida com carácter geral na legislação comercial para os empresários.»

pelo que apenas se destaca a particularidade do relatório, no qual se distingue, por um lado, a informação relativa à gestão económica e, por outro, a correspondente à actividade da fundação, sem prejuízo de que, dada a importância desta última, o patronato possa juntar uma informação mais pormenorizada sobre as actividades realizadas para cumprimento dos fins da entidade, informação sobre os utilizadores e beneficiários, pessoas empregadas, receitas, despesas, património e alterações nos órgãos de governo e representação.

A prestação de contas à Tutela, para além de ser exigível segundo o estabelecido no artigo 23º.4 da LF, é um requisito necessário para beneficiar do regime fiscal previsto no Título II da mencionada Lei. Por outras palavras, as fundações, para além de prosseguirem fins de assistência social, cívicos, educativos, culturais, etc., de destinarem à realização dos referidos fins pelo menos 70% do seu rendimento líquido e outras receitas que obtenham (deduzidos os impostos); de aplicarem o seu património, em caso de dissolução, na realização de fins de interesse geral, e informarem o Ministério da Fazenda sobre a titularidade das participações maioritárias que possuam em sociedades comerciais e que as mesmas coadjuvem ao melhor cumprimento dos fins, devem prestar contas à Tutela<sup>30</sup>, se quiserem beneficiar do regime fiscal previsto na Lei. Caso este último trâmite não seja cumprido, e apesar de reunirem os restantes requisitos, as fundações não podem beneficiar do dito regime.

#### 4.4.1.2 Auditoria de Contas

A Lei de 30/1994, de 30 de Novembro, estabeleceu, segundo o caminho traçado pela Lei de Sociedades Anónimas<sup>31</sup>, que devem submeter-se a auditoria as contas das fundações que durante dois anos consecutivos reúnam, pelo menos, duas das seguintes circunstâncias: património superior a 400 milhões de pesetas; volume anual de receitas superior a 400 milhões de pesetas e número de pessoal superior a 50 trabalhadores<sup>32</sup>. Também serão objecto de auditoria as contas quando o considerar conveniente o patronato e/ou a Tutela e quando a fundação receba subsídios públicos<sup>33</sup>. A norma

---

<sup>30</sup> Artigo 42º da LF.

<sup>31</sup> O artigo 203º estabelece que sociedades devem submeter-se à análise de contas. Também o artigo 40º do Código Comercial diz que serão submetidas a auditoria as contas das sociedades que o tribunal competente indicar.

<sup>32</sup> O artigo 23º.3 da LF.

<sup>33</sup> Primeira Disposição Adicional da Lei 19/1998, de 12 de Julho, de Auditoria de Contas.

explicita que o auditor deverá pronunciar-se sobre o balanço, o inventário, a conta de resultados e o relatório, destacando o cumprimento dos fins.

A auditoria, sublinha Miguel Ángel Cabra, adquire especial significado quanto às provisões destinadas a fazer face às contingências causadas pelo incumprimento dos requisitos para benefício do regime fiscal (Título II da LF) e com vista à confirmação, ou não, dos requisitos necessários à elaboração de contas em modelo normal ou abreviado e, inclusivamente, à realização da própria auditoria noutros exercícios.

#### **4.4.1.3 Elaboração e prazos de apresentação de documentos contabilísticos**

Os documentos relativos ao inventário, balanço, conta de resultados, relatório e liquidação do orçamento devem ser elaborados pelo patronato, órgão máximo da fundação, e ser apresentados à Tutela no prazo máximo de seis meses do exercício seguinte (deve supor-se que o exercício coincide com o ano civil), ou seja, até dia 30 de Junho. No entanto, o orçamento do exercício seguinte, acompanhado de um relatório explicativo, é enviado nos três últimos meses do exercício, e a auditoria, se houver lugar à sua realização, no prazo de três meses a contar da sua emissão. Finalmente, estas contas, uma vez analisadas pela Tutela, são entregues no Registo de Fundações, cuja função é a mesma do Registo Comercial para as sociedades comerciais.

#### **4.4.2 Documentação exigida pela Lei Geral do Orçamento**

A alteração de determinados artigos<sup>34</sup> do Título VI do Texto Refundido da LGP, no que se refere à prestação de contas e auditoria das Fundações Estatais, não substituiu o trâmite do artigo 23º da LF comentado no ponto imediatamente anterior, mas constitui uma obrigação adicional e específica, pelo facto de as Fundações Estatais pertencerem ao sector público.

Poderia interpretar-se que esta obrigação reiterada é consequência da utilização forçada de uma personificação de natureza privada para a realização de actividades públicas, ainda que a mesma situação se verifique com as contas das sociedades comerciais com participação maioritária do

---

<sup>34</sup> Ver nota 17.

sector público<sup>35</sup>, que estão sujeitas a determinadas prescrições da LGO, sem prejuízo da sua sujeição ao regime geral da legislação comercial.

As obrigações impostas pela legislação comercial às Fundações Estatais afectam a elaboração, prestação e auditoria das suas contas, que têm de ser prestadas pelos respectivos presidentes no prazo de três meses a partir do encerramento do exercício económico e colocadas à disposição da IGAE, que elaborará com elas a Conta Geral das Fundações a apresentar ao Governo até 31 de Outubro do ano seguinte ao que se refere, para que seja remetida ao Tribunal de Contas, conforme determina o artigo 132º do Texto Refundido da LGO. O referido artigo foi desenvolvido pela Ordem do Ministro da Fazenda de 12 de Dezembro de 2000, que especifica a documentação exigida às Fundações Estatais para elaboração da Conta Geral das Fundações, cuja alínea 4 do n.º 4, estabelece que *as contas anuais aprovadas* deverão ser remetidas à IGAE dentro dos sete meses seguintes ao fim do exercício económico. Isto significa que as contas exigíveis às fundações, na adaptação do Plano Geral de Contabilidade às entidades não lucrativas ou, na sua falta, as que estabeleça o Plano Geral de Contabilidade da empresa pública<sup>36</sup> são as que as Fundações Estatais têm de remeter à IGAE, a saber: o balanço de situação, a conta de resultados e o relatório. Não constituem parte das mesmas os restantes documentos mencionados no artigo 23º da LF: inventário, orçamentos e auditoria de contas.

A informação contabilística que as Fundações Estatais facultam, por imperativo legal, à Administração, amplia-se com o disposto no artigo 130º.1 da LGO, o qual estabelece que as Fundações Estatais *entregarão, para além das contas exigíveis na sua legislação específica, um relatório respeitante ao cumprimento das obrigações de carácter económico-financeiro, que assumem como consequência da sua inclusão no Sector Público*. O artigo finaliza, estabelecendo que o relatório se adaptará ao conteúdo do que disponha o Ministério da Fazenda, com informação do resultado dos apoios e subsídios recebidos.

Este relatório a que se refere o artigo 130º.1 da LGO é diferente daquele que faz parte das contas anuais e a que alude o Plano Geral de Contabilidade, o que implica uma nova obrigação no regime jurídico das Fundações Estatais. O conteúdo e formato da referido relatório são retirados da

---

<sup>35</sup> As sociedades estatais, além de estarem sujeitas ao cumprimento das mesmas obrigações que as Fundações Estatais, têm que apresentar os seus respectivos programas de actuação, investimentos e financiamento.

<sup>36</sup> Artigo 44º e Sétima Disposição Adicional da LF.

Ordem do Ministério da Fazenda, de 21 de Dezembro de 2000<sup>37</sup>, cujo âmbito de aplicação abrange as sociedades estatais. Este relatório deverá conter informação sobre os subsídios recebidos, distinguindo entre subsídios e transferências correntes e/ou de capital, assim como informação sobre a execução dos contratos-programa, se os houver. Toda esta informação deve reflectir-se nos modelos normalizados que a própria ordem publica, no seu anexo.

A regulamentação estabelecida pela LGO em matéria de auditoria de contas<sup>38</sup> tem como objectivo complementar a informação que a IGAE não tenha obtido por outras vias ou de que não disponha. Para tal, prevê *realizar a auditoria das contas das Fundações Estatais de que não disponha e que, não estando sujeitas à obrigação de auditoria em virtude da sua legislação específica, se tivessem incluído no plano anual*. A dita obrigação será executada no prazo de três meses desde o conhecimento, pelos auditores da IGAE, das respectivas contas.

#### **4.5 Órgãos de governo, funcionamento e actividade da Fundação Estatal**

A característica geral das Fundações Estatais, no que se refere a órgãos, funcionamento e actividades, é terem de ajustar-se às prescrições da LF. A circunstância de estarem participadas maioritariamente por entidades do sector público estatal não condiciona o seu funcionamento, que deve ficar regulamentado nos respectivos estatutos.

##### **4.5.1 Órgãos de governo e representação**

Este órgão máximo de governo e representação da fundação é o Patronato, ao qual compete cumprir os fins da fundação e administrar os bens<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> A parte expositiva da Ordem diz que a mesma obedece, entre outras razões, à Resolução de 30 de Setembro de 1997, da Comissão Mista das Cortes Gerais para as Relações com o Tribunal de Contas, em relação com a moção formulada por este sobre diferentes aspectos relativos à prestação de contas no sector público estatal e ao conteúdo e âmbito na Conta Geral do Estado. Esta Resolução estabelecia que a documentação a enviar pelas sociedades estatais deveria incluir, para além das contas, informação económica e financeira destas entidades.

<sup>38</sup> Artigo 129º. I da LGO.

<sup>39</sup> A responsabilidade do patronato na gestão e administração dos bens da fundação é total. Em determinados casos (art. 34º LF), a Tutela pode intervir nele temporariamente. A res-

que constituem parte do seu património. Compõem-se, pelo menos, de três membros chamados patronos<sup>40</sup> (que exercerão o cargo com carácter gratuito), pessoas físicas ou jurídicas, embora estes devam nomear uma pessoa física que os represente, assumindo uma delas a condição de presidente na forma que ficar estabelecida na escritura da fundação ou nos estatutos, que também indicarão: a denominação, domicílio, âmbito territorial, fins, regras para aplicação dos recursos no cumprimento dos fins de beneficência da fundação, modificação dos estatutos, fusão, extinção e liquidação da fundação, sistema de nomeação, renovação, substituição e suspensão de patronos<sup>41</sup> e secretário (cargo não facultativo e não necessariamente patrono), convocatórias de reuniões, formas de deliberar e quórum para tomar deliberações<sup>42</sup>, órgãos delegados, se existirem (comissão executiva, junta de governo, conselheiro delegado, etc), com expressão da sua composição, competências e funcionamento.

## 4.5.2 Funcionamento

A actividade da fundação encontra-se enquadrada pelos princípios estipulados no artigo 21º da Lei, já mencionados: destino efectivo do património para os fins prosseguidos, informação suficiente aos interessados e actuação com critérios de imparcialidade e não discriminação. Estes princípios estão presentes na actividade e funcionamento da fundação, cujas regras estão contidas nos estatutos.

### 4.5.2.1 Gestão de recursos

A LF não só impõe como obrigação do patronato o cumprimento dos fins da fundação e a administração do património, mas também o pleno rendimento e utilidade do mesmo. Neste sentido, impõe que pelo menos 70% dos rendimentos ou das receitas líquidas<sup>43</sup> devem ser destinadas à realização da actividade da fundação. O restante, uma vez deduzidas as

---

ponsabilidade é atribuída aos patronos quando os seus actos causarem prejuízo à fundação, excepto se estes a tal se opuserem expressamente (art. 15º LF).

<sup>40</sup> Ainda que o cargo de patrono tenha de ser desempenhado com carácter gratuito e tenham vetado o recebimento de retribuição, há o direito de ressarcimento dos gastos devidamente justificados, excepto se existir disposição em contrário do fundador.

<sup>41</sup> Contemplados nos artigos 4º a 11º do Regulamento.

<sup>42</sup> Os estatutos podem estabelecer maiorias qualificadas para as deliberações que considerem mais importantes para a vida da fundação.

<sup>43</sup> Artigos 25º LF e 14º do Regulamento.

despesas de administração<sup>44</sup>, deve ser destinado ao aumento da dotação da fundação.

As despesas de administração têm na legislação sobre fundações consideração diferente das tidas como despesas de gestão e gerais. As primeiras são directamente realizadas pelos órgãos de governo (Patronato-patronos) como consequência da administração do património e dos gastos realizados no exercício do cargo (viagens, representação, alojamento, etc.). São, definitivamente, as equivalentes às realizados pelos conselhos de administração das sociedades comerciais.

As despesas de gestão ou gerais, pelo contrário, são as derivadas dos programas de actividades desenvolvidas pela fundação (custos de prestação) e/ou que estão integradas na infraestrutura organizativa, pessoal, serviços de manutenção, etc.

No intuito de estabelecer um limite quantitativo para as chamadas despesas de administração, a LF deixou para posterior regulamentação, mas já nas suas disposições transitórias<sup>45</sup> fixou o limite em 10%, excepto se a Tutela estabelecer um limite superior.

#### 4.5.2.2 Desenvolvimento de actividades comerciais

A LF alterou a anterior concepção do património como massa patrimonial estática para concebê-lo como um instrumento dinâmico capaz de produzir rendimentos e possibilitando a viabilidade económica da fundação. Esta nova dimensão financeira da fundação tem sido geralmente aceite e bem recebida pelos peritos.<sup>46</sup> A legislação sobre fundações não só estabeleceu que as mesmas poderiam obter receitas pelas suas actividades, sempre e quando tal não implique uma limitação injustificada dos seus possí-

---

<sup>44</sup> A LF entende por gastos de administração os efectuados pelos órgãos de Governo pela administração dos bens e direitos integrados no património. Em particular, expressa o artigo 14º.4 do Regulamento que são considerados como tal os gastos devidamente justificados, dos quais os patronos têm o direito de ser ressarcidos.

<sup>45</sup> O parágrafo terceiro do art. 25º diz que «A proporção máxima das referidas despesas será determinada de forma regulamentar». Relativamente a este assunto, a Terceira Disposição Transitória estabelece que, «embora se determine a proporção das despesas de administração, as mesmas não poderão ultrapassar 10%, excepto se, de acordo com a legislação em vigor, o patronato já tiver autorizado uma proporção superior».

<sup>46</sup> Autores como Garrigues, López Jacoiste, De Lorenzo, Cabra de Luna e Linares Andrés abordaram o tema, sublinhando a virtualidade da actividade comercial para evitar o desaparecimento de fundações.

veis beneficiários, mas também foi mais além, reconhecendo a fundação como sujeito com capacidade para exercer como comerciante e desenvolver actividades comerciais<sup>47</sup>. Esta competência das fundações para exercerem o comércio não pode basear-se na obtenção do lucro; a fundação, ao optar pelo desenvolvimento de actividades comerciais, não pode desvirtuar a essência da instituição, e isso obriga a que o lucro das actividades comerciais das fundações deva aplicar-se na consecução dos seus fins. Assim o manifestam De Lorenzo, Cabra de Luna e Linares Andrés, esta última da seguinte forma: *A fundação poderá desenvolver uma actividade económica, exercendo o seu direito de liberdade de empresa e sendo titular de uma empresa ou estabelecimento industrial que fizesse já parte da dotação, ou tivesse recebido através de mecanismos sucessórios ou mediante doações, ou que ela mesma tivesse criado. Mas a referida actividade será apenas um instrumento para a obtenção de lucros, que serão destinados à prossecução dos fins da fundação, uma fonte de financiamento e «não uma finalidade em si mesma», desvirtuando-se assim a verdadeira essência da instituição.*

#### 4.5.2. 3 Disposição do património

O patronato poderá dispor do património<sup>48</sup> da fundação, de acordo com o estabelecido nos estatutos e sujeitando-se ao disposto na LF. Para tal, a lei criou um sistema de *autorização prévia* e outro de *comunicação posterior*. Os actos que requerem *autorização* da Tutela são os que afectam a disposição dos bens da dotação vinculados ao cumprimento dos fins; também requerem a dita *autorização* a alienação ou a constituição de encargos sobre bens que não sejam da dotação nem estejam vinculados ao cumprimento de fins quando superem 20% do património da fundação.

O Decreto Real 316/1996, pelo qual foi aprovado o Regulamento das Fundações de Competência Estatal (RF) desenvolveu os procedimentos de *autorização prévia* previstos no Capítulo II da LF, diferenciando os seguin-

---

<sup>47</sup> A única limitação que a LF impõe ao desenvolvimento de actividades comerciais e industriais é que as sociedades comerciais que as levam a cabo não obriguem a responder pessoalmente pelas dívidas sociais (art. 22º LF); com isto, pretende-se garantir a manutenção do património da fundação. A outra limitação legal vem imposta pelas normas que proíbem a concorrência desleal e a realização de práticas restritivas da competência ou de abusos de posição dominante (Lei 16/1989, de 17 de Julho).

<sup>48</sup> No caso das Fundações Estatais, particularmente tratando-se de bens e direitos regidos pela legislação do património do Estado ou do património histórico-artístico, deverá cumprir o estabelecido na referida legislação.

tes casos: alienação de bens imóveis, alienação e encargos com estabelecimentos comerciais, alienação e encargos com bens móveis, alienação e encargos com valores; aquisição, alienação e encargos com participações accionistas, assim como aceitação de heranças, legados e doações com obrigações<sup>49</sup>.

Na generalidade, os actos de disposição patrimonial que não requeiram *autorização prévia* devem ser comunicados à Tutela posteriormente à sua execução.

Tanto a *autorização prévia* como o sistema de comunicação posterior são objecto de críticas por parte dos sectores que acusam a lei de intervencionista e burocrática. Além disso, a Tutela, que tem a responsabilidade de autorizar a disposição do património da fundação, não está preparada para decidir sobre a conveniência destas operações.

No entanto, a rigidez desta norma está suavizada no Regulamento que prevê a *autorização geral*<sup>50</sup>. Este recurso, na opinião de Lucía Linares, evita que durante os trâmites da petição e espera da autorização prévia ou enquanto decorre o prazo de três meses para que tenha lugar o silêncio administrativo positivo<sup>51</sup> se perca uma oportunidade económica interessante. Quanto à «comunicação posterior», não há razão para mantê-la, pois os factos que devem ser comunicados já se reflectem nas contas anuais, especialmente no relatório que anualmente é apresentado à Tutela e entregue no Registo Comercial.

#### 4.5.2.4 Os actos sujeitos a registo

No regime jurídico das fundações adquire especial relevo o papel assumido pelo registo na actividade das mesmas. O registo não só procede à

---

<sup>49</sup> Os estatutos podem estabelecer maiorias qualificadas para as deliberações que considerem mais importantes para a vida da fundação.

<sup>50</sup> O artigo 4º.7 do RF diz: «Excepcionalmente, e quando o fim ou a actividade da fundação assim o aconselharem, a Tutela, a pedido da fundação interessada, poderá conceder uma autorização anual para alienar em qualquer momento os bens imóveis relacionados na petição ou os que venham a substituir aqueles.» O artigo 8º.4 prevê um procedimento semelhante para a transmissão de valores mobiliários.

<sup>51</sup> O silêncio administrativo previsto na Lei de Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum é um instrumento de especial relevância no caso das autorizações prévias previstas na LF, pois a obrigação de resolução do patronato, no prazo de três meses, considera-se cumprida, se não existir decisão no referido prazo (art. 23º LF).

inscrição cujo carácter constitutivo é indispensável para o nascimento da personalidade jurídica da fundação, mas também se converte num instrumento de controlo no cumprimento dos seus fins, garantindo, por sua vez, a transparência da actividade das fundações.

Os actos passíveis de inscrição<sup>52</sup> encontram-se fixados em diferentes artigos da lei, incluindo, para além do registo da própria fundação: a aceitação do cargo de patrono; a delegação de funções; as procurações e sua revogação; a substituição, cessação e suspensão de patronos; os bens e direitos da fundação; as alienações e a constituição de encargos; a modificação ou nova redacção dos estatutos; a fusão de fundações; a extinção da fundação e a intervenção temporária da fundação decidida pela autoridade judicial. Devem igualmente ser apresentados a registo<sup>53</sup>: o inventário anual, o balanço, a conta de resultados, o relatório, a liquidação do orçamento e, quando houver lugar, os relatórios de auditoria.

O Regulamento do Registo das Fundações de Competência Estatal foi aprovado pelo Decreto Real 384/1996, de 1 de Março; enquadra-se na Direcção-Geral dos Registos e do Notariado e trata dos actos sujeitos a inscrição, dos prazos para solicitar a inscrição, dos títulos que emite, dos requisitos e conteúdo da primeira inscrição, assim como das seguintes e do tratamento informático desse mesmo conteúdo. Também estabelece as regras sobre qualificação, publicidade formal e regime de recursos, baseadas nas normas que regulam os Registos Comerciais e da Propriedade.

A sua condição de registo de carácter administrativo público<sup>54</sup>, ao qual podem aceder os cidadãos e cujos actos são passíveis de recurso contencioso, não é obstáculo a que o seu funcionamento se assemelhe aos Registos Predial e Comercial. Tal tem o seu fundamento, como opina o professor Piñar Mañas, no facto de o registo das Fundações não pretender garantir a transparência administrativa mas apenas a das fundações.

A única Disposição Transitória deste Decreto Real estabelece que os registos actualmente existentes subsistirão até que entre em funcionamento o Registo das Fundações de Competência Estatal. A duração da transitoriedade que se mantém no mês de Junho de 2001 aparentemente não causa

<sup>52</sup> A que se referem os artigos 3º, 13º.3, 14º.3, 16º.4, 18º, 19º.4, 27º.4, 28º, 30º.5 e 34º.4. da LF e 3º do RF.

<sup>53</sup> Os documentos são apresentados como está estabelecido no artigo 23º.4.

<sup>54</sup> É um dos registos públicos aos quais se refere o artigo 37º.6.e) da Lei 30/1992, de 26 de Novembro, do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum.

qualquer problema, ainda que a ausência de regulamentação legal do *Registo das Fundações de Beneficência e Assistência* aconselhasse o desenvolvimento e entrada em vigor do registo único. Na realidade, enquanto as fundações culturais e docentes têm um registo<sup>55</sup> e normas sobre a sua organização, carácter e funcionamento, as fundações de assistência carecem de normativo regulamentador, pelo menos com categoria de norma aplicável, embora, na prática, tal não seja obstáculo ao seu funcionamento.

Este facto anómalo e curioso vê-se confirmado nas ordens (publicadas no BOE) que o Ministro responsável pela classificação das fundações e decisão quanto à sua inscrição (Trabalho e Assuntos Sociais) dita a esse respeito. Os *fundamentos de direito* destas ordens ministeriais baseiam a inscrição exclusivamente na aludida Disposição Transitória<sup>56</sup> que não remete para nenhuma norma que ordene, regulamente ou estabeleça um Registo de Fundações de Beneficência e Assistência.

Os actos sujeitos a registo têm efeitos importantes; a sua omissão, segundo estabelecem tanto a lei como o regulamento, *não prejudicará terceiros de boa fé*. Esta precaução tenta garantir suficientemente a transparência da actividade das fundações, evitando prejuízos àqueles que, confiando na publicidade que os actos sujeitos a inscrição acarretam, não constem do registo. O ordenamento não prejudica directamente estas condutas, mas alude à responsabilidade<sup>57</sup> em que podem incorrer os *órgãos do patronato*, em caso de incumprimento de prazos para solicitar a inscrição.

A disciplina actual do direito de fundação, com carácter geral, foi talvez um passo decisivo para o conhecimento e reflexão da sua actividade económico-financeira, conquanto continuem a colocar-se questões não previstas no ordenamento que têm importância por si mesmas e pelas incidências na situação patrimonial. Uma das que mais chama a atenção prende-se com o resultado negativo do exercício quando, necessariamente, tenha de compensar-se com encargos a dotação da fundação. Esta situação não está prevista na lei e pode inclusivamente acontecer que as perdas num ou em vários exercícios sejam inferiores à dotação da fundação.

---

<sup>55</sup> Título II do Decreto Real 2930/1977, de 21 de Julho (Regulamento das Fundações Culturais).

<sup>56</sup> No caso de classificação e inscrição de fundações culturais e docentes, as ordens ministeriais que produzem os referidos efeitos aludem à Disposição Transitória e à norma que regula o registo destas fundações.

<sup>57</sup> O artigo 6º.3 do Regulamento das Fundações estabelece: «o incumprimento destes prazos pelos órgãos do patronato dará lugar às responsabilidades consequentes, a pedido da Tutela, por aplicação dos artigos 11º, 15º, 16º.2.d) e 23º.3 da LF».

A legislação comercial previu alternativas<sup>58</sup> para estes casos, mas no âmbito da fundação, nem o patronato nem a Tutela, que devem *velar pela integridade e suficiência da dotação da fundação*, podem ultrapassar a exigência da responsabilidade dos órgãos competentes e dos patronos, embora o resultado negativo do exercício não seja, necessariamente, consequência dos casos de responsabilidade que a lei contempla.

A questão que se coloca é que o ordenamento não previu uma protecção especial da dotação funcional, excepto para determinados casos de alienação ou encargos da mesma, podendo, por conseguinte, ser objecto de embargo e execução por parte dos credores da fundação. Esta situação acarretaria obrigatoriamente a dissolução da fundação, embora a lei não tenha previsto este caso como causa de extinção.

## 5. A REFORMA DA LEI DAS FUNDAÇÕES

A LF está, actualmente, a ser objecto de estudo a nível de grupo de especialistas na sua parte substantiva, tratada no Título I da referida lei. Portanto, os documentos utilizados pelo grupo de trabalho não são um anteprojecto, mas é provável que o resultado do seu trabalho se articule com o projecto de lei que o Governo quer enviar às Cortes Gerais para debate e aprovação.

A revisão do quadro legal que leva à reforma tem como objectivo a superação das lacunas existentes na legislação em vigor, flexibilizar procedimentos e diminuir o intervencionismo dos poderes públicos, assim como possibilitar novas experiências de fundações já existentes noutros países e impostas pela realidade social. No quadro destas premissas tem vindo a ser debatida a reforma da LF, que requer a participação de todos os sectores da sociedade e, fundamentalmente, dos próprios interessados que, segundo a opinião da União Europeia<sup>59</sup>, *«estão a desempenhar um importante papel em quase todos os âmbitos da actividade social, contribuindo para a criação de emprego, a cidadania e a democracia, proporcionando uma ampla gama de serviços..., representando os interesses dos cidadãos perante a Administração Pública, assumindo uma função muito importante na salva-*

<sup>58</sup> Artigos 22º I do Código Comercial e 260º da Lei das Sociedades Anónimas.

<sup>59</sup> Comunicação de Comissão Europeia sobre «Fomento do papel das associações e fundações na Europa» (DO n.º.C.095, de 30 de Novembro de 1998).

*guarda dos direitos humanos e exercendo uma actividade essencial nas políticas de desenvolvimento».*

A actualização e modernização do direito de fundação também se converteu num objectivo dos Parlamentos Autónomos, que pretendem incorporar nas suas respectivas legislações mecanismos, procedimentos e experiências que melhorem o ordenamento e satisfaçam as solicitações sociais. O exemplo mais próximo é o da recentíssima Lei das Fundações da Catalunha<sup>60</sup>, que dá a tónica e será referência importante na reforma da lei estatal. Os seus aspectos mais salientes são os seguintes: redução de casos de autorizações prévias da Tutela<sup>61</sup>, possibilidade de constituição de fundos especiais, previsão de que os patronos recebam remuneração pelas suas actividades de direcção, gerência e administração, supressão da obrigatoriedade de apresentar orçamento, etc. Definitivamente, a Lei Catalã das Fundações é mais flexível e escassamente intervencionista, objectivos que a reforma da LF também pretende atingir, e cujos trabalhos preparatórios afectam sensivelmente, no fundo e na forma, o texto vigente, de modo que praticamente a totalidade dos seus artigos está a sofrer alterações, seja através da modificação, seja mediante a introdução de novos parágrafos que levam, na generalidade, a que a reforma se aproxime mais de uma lei nova do que de uma actualização do seu conteúdo.

### **5.1 Regime geral. Aspectos destacáveis da reforma**

A proposta de reforma contém, por um lado, um conjunto de modificações que pretendem melhorar a situação anterior mediante a simplificação e modernização da actual redacção, assim como a resolução dos problemas que, na prática, são colocados pela legislação vigente. Neste contexto, a Tutela configura-se na reforma como um instrumento que garante o interesse geral dos destinatários da fundação ao mesmo tempo que o interesse particular, no que respeita à vontade do fundador. Isto não implica

---

<sup>60</sup> Lei 5/2001, de 2 de Maio (BOE n.º 134, de 5 de Junho)

<sup>61</sup> O artigo 39º diz: «1. Os bens das fundações só podem ser alienados a título oneroso e nas condições estabelecidas pelos fundadores ou pelos constituintes do fundo se na escritura de constituição tiverem condicionado as alienações. Neste caso, respeitar-se-ão as mesmas condições para poder constituir encargos ou obrigações sobre os bens da fundação 2. O produto da operação a que faz referência o n.º 1 deve ser reinvestido na aquisição de outros bens ou direitos, que ficam como substitutos em lugar dos alienados ou como melhoria de bens da fundação. 3. A Tutela pode eximir-se à obrigação de reinvestir o preço da alienação depois da operação a que faz referência o n.º 1 e antes da apresentação das contas. 4. A Tutela deve autorizar, previamente, a aquisição onerosa por uma fundação de acções ou participações que lhe confiem uma posição maioritária em sociedades não personalistas.»

que a Tutela fique desprovida das suas competências de controlo, que também estão contempladas na lei, mas que as exerce de forma menos rígida que no sistema actual. Uma clara manifestação deste menor controlo reflecte-se na supressão da autorização<sup>62</sup> para os actos de disposição e/ou encargos de bens do património da fundação, que a partir da reforma só devem ser comunicados ao patronato, excepto o caso de *alienação ou encargos dos bens ou direitos que constituem parte da dotação ou estão directamente vinculados ao cumprimento dos fins fundamentais*. A proposta, neste âmbito, é um avanço relativamente à situação actual, mas ainda está longe da legislação catalã que, em casos semelhantes, só estabelece o reinvestimento, excepto se os fundadores ou os estatutos os proibirem<sup>63</sup>.

É positivo também que desapareçam os *relatórios favoráveis* que a Tutela tem de emitir sobre a *suficiência da dotação e a adequação aos fins da fundação*, aos quais se faz referência no ponto anterior. A reforma estabelece que a dotação da fundação deverá ser, pelo menos, de *cinquenta mil euros*, ainda que esta quantia possa ser menor quando exista causa justificada em atenção aos fins da fundação. Esta previsão é importante, pois torna desnecessário o relatório da Tutela, que na legislação actual tem carácter *quase* discricionário, quando por sua própria natureza se trata de uma actuação regulamentada que unicamente requer manifestar-se sobre o cumprimento de um requisito e se este se ajusta à legalidade.

A legislação actual<sup>64</sup> estabelece, igualmente, que a Tutela será exercida através dos departamentos ministeriais que possuem atribuições vinculadas com os fins da fundação. A prática actual, apesar da presumível coordenação, mostra que perante situações similares as Tutelas oferecem decisões, informações e/ou propostas contraditórias. Para evitar esta situação, a reforma da LF estabelece uma tutela única, comum a todas as Fundações de Competência Estatal, no Ministério da Justiça. Esta proposta termina, em princípio, com a dispersão de Tutelas existentes na legislação actual, que atribui a referida competência à Administração Geral do Estado através dos departamentos ministeriais que possuam atribuições relacionadas com os fins das fundações<sup>65</sup>. Esta disposição tem grande importância no caso das Fundações Estatais, visto que a entidade do sector público com participação maioritária na dotação pertence, está afecta ou é o próprio Ministério que exerce a tutela sobre a actividade da referida fundação. Esta dualidade

---

<sup>62</sup> Ver artigos 19<sup>o</sup> e 20<sup>o</sup> da Lei 30/1994, de 24 de Novembro.

<sup>63</sup> Veja-se, a este respeito, a nota 61.

<sup>64</sup> Artigo 21<sup>o</sup>.I do RF.

<sup>65</sup> Artigo 21<sup>o</sup>.I do RF.

é um contra-senso: a mesma administração que cria e é responsável pela actividade da fundação exerce as funções de controlo que estão atribuídas à Tutela. Esta situação foi criticada pelo professor Piñar Mañas, que considera que a natureza da tutela fica indefinida e a sua independência posta em causa.

Ainda que, em princípio, esta situação possa ficar resolvida, corre-se o risco de que tudo continue igual se não se estabelecerem mecanismos de correcção à proposta que prevê a criação das delegações do patronato nos departamentos que tenham competências vinculadas a fins de interesse geral sob a dependência funcional da tutela do Ministério da Justiça.

No que se refere ao *governo* da fundação e ao seu funcionamento, são várias as propostas de modificação. Abrangem desde a implantação obrigatória do cargo de *Secretário* até à criação da *Comissão Executiva*, com as funções que expressamente lhe sejam delegadas pelo patronato, passando por uma fórmula mais flexível para aceitação do cargo de patrono (que actualmente tem de ser feita perante um notário ou na Tutela), assim como a da nomeação de representantes.

Salienta-se a possibilidade, até agora inédita, de o patronato conceder uma retribuição aos patronos que prestem à fundação serviços diferentes dos que implica o desempenho das funções que lhes correspondem como membros do patronato, sempre que o fundador não o tenha proibido e tal desempenho implique para os afectados uma dedicação especialmente significativa.

O cargo de patrono, de acordo com a legislação actual, deve exercer-se com carácter gratuito, sem prejuízo do reembolso de despesas realizadas em determinadas circunstâncias.<sup>66</sup> Tradicionalmente, o cargo dos patronos tem sido caracterizado pela gratuitidade, embora a rigidez inicial tenha vindo a suavizar-se até chegar à proposta contida na reforma, defendida por um amplo sector de fundações, o que supõe uma ruptura com o *princípio absoluto da gratuitidade* e que foi assumido pela Lei das Fundações da Catalunha, cujo artigo 23º.2 estabelece que «os membros do patronato que desempenham cargos de direcção, gerência ou administração podem ter

---

<sup>66</sup> O artigo 13º.4 da LF dispõe: «os patronos exercerão o seu cargo gratuitamente, sem que, em qualquer caso, possam receber retribuição pelo desempenho da sua função.» O n.º 6 do referido artigo estabelece: «Os patronos terão direito a ser reembolsados das despesas devidamente justificadas, causadas pelo desempenho da sua função, salvo disposição em contrário do fundador.»

*retribuição pelo exercício destas actividades, no quadro de uma relação contratual, incluindo as de carácter laboral».*

A proposta mencionada, caso venha a ser aprovada, será polémica, pois se um conjunto importante defende, com razão, que as fundações requerem, para o cumprimento dos seus fins, o desenvolvimento de uma série de actividades que exigem dedicação e trabalho, e ninguém pode pôr em causa que quem trabalha tem direito a uma retribuição adequada, sem que haja razão plausível que leve a proibir a realização deste trabalho por um patrono; outros no entanto, rebaterão esta posição, argumentando que o referido trabalho pode ser realizado, em nome da fundação, por pessoal assalariado, empresas e profissionais contratados especificamente para o efeito. Além disso, existe o risco de reproduzir os efeitos da chamada décima de administração<sup>67</sup>, que a seu tempo aconselhou o estabelecimento de disposições excessivamente rígidas, e também convém não esquecer que a regra geral no direito europeu é que o exercício do cargo de patrono é gratuito.

A retribuição dos patronos das Fundações Estatais pode levantar problemas com a legislação sobre incompatibilidades do pessoal ao serviço das Administrações Públicas e dos altos cargos da mesma quando o cargo de patrono seja desempenhado por pessoal pertencente ao sector público. Este tema já comentado no âmbito da autocontratação, coloca-se novamente nos casos de desempenho de actividade remunerada, facto que, ao poder levantar-se na prática, requereria uma regulamentação estrita que evitasse não só casos de incompatibilidade, mas também de conflito de interesses, em prejuízo da transparência das Fundações Estatais.

Consideração especial merecem as inovações referidas na constituição de uma Fundação-Empresa, a transformação de sociedades comerciais em fundações e a regulação do regime jurídico das fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público estatal.

A Fundação-Empresa é uma modalidade de personificação que permite, por si mesma, desenvolver actividades económicas e ser titular de sociedades comerciais. Este tipo de fundação não é estranho no direito comparado europeu, sendo a Alemanha o país onde está mais amplamente insta-

---

<sup>67</sup> A Instrução de Beneficência de 1899 estabeleceu que a décima parte do rendimento dos bens da fundação se destinasse aos patronos, dando lugar a uma verdadeira vinculação de bens a favor dos mesmos. Esta décima parte poderia ser incrementada ao critério do fundador.

lada e reconhecida. Mas também na Noruega, Dinamarca e Suécia as fundações comerciais atingiram um desenvolvimento considerável e, mais longe do nosso meio – Estados Unidos e Canadá –, é permitido um tipo de fundação constituída sob a forma de sociedade anónima.

O ordenamento espanhol não reconhece a *Fundação-Empresa*, ainda que a LF tenha permitido que as fundações participem em sociedades comerciais sob determinadas condições, podendo assim afirmar-se que, aproximando-nos ainda de outros regimes europeus, o nosso direito reconhece exclusivamente as fundações com empresas ou com participação social nas mesmas.

No que respeita a esta figura, o Tribunal Constitucional<sup>68</sup> sentenciou que *«o conceito de Fundação-Empresa nas suas diversas modalidades constitui uma entre muitas importações da doutrina alemã que se realizaram ou intentam realizar-se no nosso Direito. Não é, obviamente, tarefa deste tribunal determinar se é possível essa importação e, em caso afirmativo, em que condições. Basta assinalar, para os efeitos que aqui interessam, não só que a doutrina não é unânime sobre quais seriam as condições e as medidas legislativas para levá-la a cabo, especialmente quando se trata da chamada fundação empresa “funcional” aplicada a um tipo de empresas tão peculiar como são as entidades de crédito, mas que, em todo o caso, tornaria discutível em que medida tal conceito seria enquadrável no de fundação protegida pelo artigo 34º da Constituição»*.

O Tribunal Constitucional, com esta sentença, estabelece que a garantia do direito de fundação consignado no artigo 34º não abrange a Fundação-Empresa, pelo que a sua regulamentação numa lei que desenvolva o artigo 34º da Constituição apresenta difícil viabilidade.

Sobre esta questão, é ilustrativa a análise de Cabra de Luna após estudo das opiniões de diferentes autores, as quais sublinham que *«a fundação, para potenciar a sua eficácia deve adoptar uma atitude empresarial, um aspecto menos burocrático, tanto na gestão do seu património como na realização das suas prestações. De tal maneira que a fundação actue no mercado de forma a obter fundos suficientes para o cumprimento adequado dos seus fins, adaptando-se assim às variáveis circunstâncias económicas, sempre que esta possibilidade lhe traga vantagens económicas que se destinam directamente e efectivamente ao fim da fundação, aumentando o seu património e evitando o seu empobrecimento»*. Além disso, contar com

---

<sup>68</sup> Sentença do Tribunal Constitucional n.º. 49/1988, de 24 de Março.

melhores meios tem repercussão directa nos beneficiários e pode evitar o desaparecimento da fundação, uma vez que, se os rendimentos obtidos forem sendo cada vez menores, acabarão por tornar-se insuficientes para cumprir o fim social.

Em termos gerais, a maioria da doutrina é partidária de que as fundações possam realizar actividades económicas de índole comercial e industrial, embora seja certo não haver viabilidade para a existência da Fundação-Empresa, ao abrigo do artigo 34º da Constituição.

Outra das inovações propostas pela reforma é a transformação de sociedades comerciais em fundações. O procedimento encontrado para esse efeito é a modificação dos artigos da legislação comercial que contemplam a transformação das sociedades anónimas e de responsabilidade limitada em colectivas e/ou comanditárias e vice-versa<sup>69</sup>, acrescentando que a referida transformação também pode tomar forma de fundação com o cumprimento de determinados requisitos.

A proposta é positiva e abre novos caminhos para facilitar o *Mecenato*, mas surge também, em princípio, uma série de considerações relativamente à sua articulação, que ultrapassa o interesse dos sócios e participantes das sociedades que se transformam.

Com efeito, os interesses agrupados por uma sociedade comercial não são exclusivamente os dos proprietários, provedores, clientes, etc., cuja confiança e responsabilidade perante a fundação pode ser diferente da que tinham na sociedade comercial. Entre outras considerações, há que ter em conta que a fundação não pertence a ninguém, devendo obrigatoriamente realizar actividades de *interesse geral* que não sejam facilmente compatíveis com o desejo de lucro perseguido pelas empresas, e que a sua *dotação de fundação* não goza da mesma consideração e tratamento que o capital social. Todas estas circunstâncias levam a considerar que esta proposta, embora se articule juridicamente, enfrentará problemas importantes para conseguir impor-se. Além disso, existem outras condicionantes, como a legislação laboral, que atribui determinadas competências aos comités de empresa<sup>70</sup>, no que afecta a mudança do estatuto jurídico da mesma.

---

<sup>69</sup> Artigos 223º e seguintes do Direito Real Legislativo 1.564/1989, de 22 de Dezembro, pelo qual foi aprovado o texto refundido da Lei sobre Sociedades Anónimas, e 87º e seguintes da Lei 2/1995, de 23 de Março, sobre Sociedades de Responsabilidade Limitada.

<sup>70</sup> Artigo 64º do Estatuto dos Trabalhadores.

A intenção de encontrar uma via de transformação das sociedades comerciais em fundações é louvável mas, de facto, já existe um procedimento indirecto, mediante a dissolução da sociedade, ainda que neste caso o percurso seja longo, uma vez que, após o processo de dissolução ela deverá ser liquidada, e a partir desse momento os sócios poderão constituir a fundação, trazendo como dotação os bens resultantes da liquidação da sociedade dissolvida.

Uma das questões mais relevantes no projecto de reforma é a suspensão generalizada da *autorização prévia* da Tutela para alienar ou onerar bens. Na proposta de reforma, esta competência desaparece, excepto nos casos de *alienação onerosa ou gratuita, assim como o encargo dos bens e direitos que constituem parte da dotação ou estejam directamente vinculados ao cumprimento dos fins*. Com esta nova regulamentação sobre a disposição do património, desaparece grande parte do intervencionismo da Administração, dando maior responsabilidade e autonomia aos patronatos, embora persista a obrigação de comunicar à Tutela todos os actos de disposição (venda ou constituição de encargos) de bens imóveis, estabelecimentos, bens de interesse cultural, etc, no prazo de dez dias úteis a partir da sua realização, que também afecta a aceitação de legados e doações para os quais a actual legislação exige *autorização prévia*.

Deve ter-se igualmente em consideração que a alienação e encargos de bens, quando se trata de Fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público, estarão sujeitas à legislação patrimonial do Estado, pelo que a autorização prévia não substitui a estabelecida nas referidas normas, embora também não isente os patronatos do trâmite de informação previsto no projecto de reforma. Em todo o caso, haja ou não reforma, é válido o expresso no capítulo anterior quanto à sujeição das operações de alienação de bens e direitos à Lei do Património do Estado.

## **5.2 A reforma do regime jurídico das fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público**

Desde a perspectiva fiscalizadora, a inovação mais significativa da reforma é o estabelecimento de um regime aplicável às fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público<sup>71</sup>. A iniciativa é oportuna porque, com excepção do disposto em diferentes leis de acompanha-

---

<sup>71</sup> O projecto de reforma não utiliza a denominação «Fundações Estatais», mas sim «Fundações constituídas maioritariamente por Entidades do Sector Público».

mento dos Orçamentos Gerais do Estado, modificando e ampliando a legislação orçamental, não existe norma que regule, de forma sistemática, esta modalidade de fundação.

Coloca-se, no entanto, a questão de saber se o lugar mais adequado para levar a cabo esta regulamentação é a LF, caracterizada pelo seu pendor privatizador. Um largo sector da opinião pública considera que teria sido mais correcto introduzir a referida regulamentação na LOFAGE, que na sua redacção actual já incluiu praticamente a totalidade dos organismos e entidades que configuram o sector público estatal<sup>72</sup>, nele se incluindo as sociedades estatais. Não obstante, a posição contrária baseia a sua argumentação na conveniência de que um único texto regule as fundações de natureza privada, ainda que estas sejam de titularidade pública. O contrário, como sustenta o professor Piñar Mañas, produzirá maior confusão, pois que a LOFAGE, à margem da referência feita pela Duodécima Disposição Adicional sobre as Sociedades Estatais, regula entidades de natureza administrativa que, sem prejuízo das suas normas de funcionamento, têm obrigatoriamente de ser criadas por disposições com força de lei.

O projecto de reforma contém um capítulo no qual se define este tipo de fundações, o seu processo de criação e as limitações que para tal se deparam ao fundador, as fundações excluídas e o regime jurídico em matéria de orçamentos, contabilidade e auditoria, assim como o de pessoal e contratação. Com isto se supera parte da lacuna legal existente, propondo um quadro normativo que, em maior ou menor medida, dá resposta a uma necessidade social.

### 5.2.1 Conceito

Segundo a reforma, entende-se por fundações constituídas maioritariamente pela Administração Geral do Estado, seus organismos públicos e demais entidades do sector público estatal aquelas em que ocorra alguma das seguintes circunstâncias:

- a) Que sejam maioritariamente constituídas por contribuições das ditas entidades;

---

<sup>72</sup> Artigos 45º a 65º da LOFAGE e Disposições Adicionais n.ºs 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 da mesma.

- b) Que o património da fundação, com carácter de permanência, seja constituído fundamentalmente por bens ou direitos trazidos ou cedidos pelas referidas Entidades.

A definição anterior coloca várias questões e algumas incertezas, como seguidamente se expõe. Em primeiro lugar, ela não coincide com o que o artigo 6º.5 da LGO considera como Fundações Estatais, ainda que o conceito expresso pela alínea a) seja idêntico ao do artigo 6º.5, ou seja, para definir o mesmo são utilizadas terminologias diferentes, retornando à situação que já se havia verificado anteriormente, mencionada noutra parte deste trabalho e que parecia superada com as modificações introduzidas pela lei sobre medidas fiscais, administrativas e de ordem social para o ano 2001.

Em segundo lugar, a proposta de reforma considera também como fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público aquelas que reúnam os requisitos mencionados na alínea b), anteriormente transcrita. Esta circunstância leva ao entendimento de que as Fundações Estatais do artigo 6º.5 da LGO são um grupo do conjunto das fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público.

Em terceiro lugar, a redacção da alínea b) é imprecisa, de tal modo que a sua interpretação pode dar lugar a critérios contraditórios, uma vez que enquanto a alínea a) utiliza um critério objectivo para definir estas fundações: *contribuição maioritária em dotação da fundação*<sup>73</sup>, a alínea b) já não se refere a que a dotação trazida pelas entidades públicas seja maioritária, mas que o património (segundo o projecto de reforma «constituído por todos os bens, direitos e obrigações susceptíveis de avaliação económica que integrem a dotação da fundação ou que aquela (a Fundação) venha a adquirir posteriormente à sua constituição») seja constituído **fundamentalmente** por bens ou direitos trazidos ou cedidos pelas referidas entidades. Nesta dita definição, o vocábulo *fundamentalmente* não gera um critério inequívoco, pelo que a sua aplicação dará lugar a critérios distintos com efeitos diferentes, pois o fundamental para uns pode não o ser para outros.

---

<sup>73</sup> Literalmente diz: «Que se constitui maioritariamente com contribuições das referidas entidades» ou seja, que a dotação seja, pelo menos, 51% da mesma.

## 5.2.2 Criação

O projecto de reforma fixa, para as referidas fundações, o cumprimento de determinados requisitos e o estabelecimento de certas limitações no que respeita à sua actividade, que se impõem pela própria natureza das mesmas.

Até ao presente, a criação de Fundações Estatais exigia unicamente o acto de vontade pertinente e a constituição da pessoa jurídica, uma vez obtida a autorização do Conselho de Ministros que, a partir da reforma, também será necessária para concretizar as transferências ou contribuições em bens e direitos das fundações participadas maioritariamente já constituídas.

O expediente de autorização levado a Conselho de Ministros que, embora o projecto de reforma não o diga, terá de ser tratado através do Ministério ao qual está afecto o órgão ou entidade fundadora, deverá conter uma informação ou relatório que, para além do que se refere aos fins e actividades, justifique e documente a razão da criação da fundação, assim como a escolha desta modalidade de personificação para a consecução dos fins de interesse geral que com ela são almejados. Junto a esta informação, o expediente tem de incluir um relatório económico que deve contar, com carácter de obrigatoriedade, com uma informação da IGAE. Em todo o caso, o relatório deverá justificar a suficiência da dotação inicialmente prevista para que a fundação possa iniciar a realização das suas actividades, assim como obter compromissos que permitam a sua continuidade, caso estejam previstas.

O projecto de reforma não faz referência aos casos em que a contribuição do sector público para a dotação seja minoritária ou em que o património da fundação não seja constituído fundamentalmente por bens ou direitos trazidos ou cedidos pelas entidades do sector público. Nestes casos, como não existe proibição, nem a criação está sujeita ao cumprimento de determinados requisitos, haverá que reger-se pelo regime geral estabelecido na LOFAGE<sup>74</sup>, que atribui competências ao ministro respectivo.

Para evitar a proliferação de fundações, a proposta de reforma estabelece determinadas limitações, as quais constituem uma novidade no ordenamento actual. Em primeiro lugar, proíbe-se que possam constituir-se fundações cujas actividades impliquem, por si próprias, o exercício de

---

<sup>74</sup> Artigos 12º e 13º da LOFAGE.

poderes públicos ou a gestão de serviços públicos, sempre que a realização desta última prestação não se encontre prevista sob a forma de fundação.

Esta limitação, pelo menos no que se refere ao *exercício de poderes públicos*, é uma evidência, já que, unicamente, os organismos públicos<sup>75</sup> têm competência para tal, como o indica a LOFAGE. O projecto de reforma propõe, igualmente, que estas fundações só poderão constituir-se quando as suas actividades estejam relacionadas com o âmbito próprio das competências da entidade fundadora. A experiência não mostrou casos em que os fundadores públicos tivessem constituído fundações cujas actividades não tivessem qualquer relação com as suas competências, à excepção das Fundações Laborais, cuja inclusão no sector público estatal torna aconselhável uma regulamentação que evite a sua proibição, tal como sucederá caso se mantenha a redacção da limitação comentada.

Finalmente, a reforma prevê que as actividades destas fundações deverão contribuir para a consecução dos fins da entidade fundadora, sem que tal implique a assunção, por parte daquela, de competências próprias de fundadora. Definir que actividades *contribuem* e não são específicas da entidade fundadora pode causar confusão. Em todo o caso, o relatório que acompanha o expediente de criação pode ser o instrumento adequado para isso, se se conseguir que tenha carácter esclarecedor e explicativo, fugindo da formalidade que frequentemente têm estes trâmites. A exposição das actividades tem de ser suficientemente desenvolvida no relatório e constituir-se como meio de evitar as lacunas e dúvidas anteriormente expostas.

### 5.2.3 Pessoal

A reforma da LF determina que a contratação do pessoal das fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público deverá realizar-se em condições de igualdade, primando o mérito e capacidade dos aspirantes para ocuparem os seus postos de trabalho, que serão publicitados por meio de convocatória pública. A inovação deste texto é que, pela primeira vez, e ainda que a nível de princípios, se dá o tom para a contratação

---

<sup>75</sup> Além dos Organismos Autónomos, EPEs e outras entidades públicas mencionadas na LOFAGE, exercem poderes públicos as Câmaras de Comércio, Indústria e Navegação (Lei 3/1993, de 22 de Março), as Associações Profissionais (Lei 2/1974, de 13 de Fevereiro) e as Câmaras Agrárias (Lei 23/1986, de 24 de Dezembro), que são entidades de participação, no meio termo entre o público e o privado.

do pessoal, baseado nos princípios constitucionais<sup>76</sup> exigíveis para ingresso no serviço da Função Pública. O projecto estabelece igualmente a publicidade da convocatória e a objectividade do processo selectivo, pelo que é previsível que a sua aplicação o leve à inclusão na Oferta de Emprego Público, o mesmo se aplicando à generalidade do pessoal que presta serviço no sector público.

A inclusão da contratação deste pessoal na Oferta de Emprego Público garantiria o cumprimento dos princípios que constam da proposta de reforma e também a sujeição aos limites estabelecidos pela legislação orçamental no que respeita aos salários, e o ordenamento geral quanto a concorrência e incompatibilidades para o pessoal do sector público.

Deve entender-se que o pessoal directivo destas fundações está sujeito aos princípios já mencionados, ainda que os procedimentos para a sua selecção ou nomeação devam ser diferentes, mas atendendo a critérios de competência profissional e experiência no desempenho de cargos de responsabilidade na gestão pública e privada, tal como ficou estabelecido para as EPEs.

O mais importante da reforma, neste aspecto, é a resolução da lacuna existente, ainda que a nível de princípios, estabelecendo que a selecção e demais condições de trabalho do pessoal das Fundações Estatais devem reger-se por normas semelhantes às contidas no Título II do Decreto Real 364/1995, de 10 de Março, já comentado.

#### **5.2.4 Contratação**

O silêncio que o ordenamento mantinha no que respeita à contratação das Fundações Estatais quebra-se no projecto de reforma, estabelecendo a sujeição da contratação das fundações constituídas maioritariamente por entidades do sector público aos princípios de publicidade, concorrência e objectividade. Esta disposição é igual ao que já vigora para a contratação das sociedades estatais e para as fundações de saúde constituídas ao abrigo da LF.

Com a proclamação destes princípios que regem toda a contratação das Administrações Públicas, estabelece-se um mínimo de base para a

---

<sup>76</sup> O artigo 103.º.3 da Constituição diz: «A Lei regulamentará... o acesso à função pública, de acordo com os princípios de capacidade e mérito...»

elaboração de procedimentos que garantam a contratação adequada e sem prejuízo da sujeição da actividade contratual destas fundações ao ordenamento europeu, se existir correspondência, como já foi comentado noutro lugar.

Uma questão importante e relacionada com a contratação é a supressão das *autorizações prévias*, por parte da Tutela, para alienar bens e direitos da fundação, mas também para adquirir determinados activos. Nestes casos, haverá que proceder em conformidade com a lei, ou seja, respeitando os princípios de publicidade e concorrência, cumprindo simultaneamente os requisitos estabelecidos pelo resto do ordenamento (a reforma substitui a *autorização prévia* por *informação posterior*) e pelos próprios estatutos.

### 5.2.5 Orçamentos, contabilidade e auditoria

O texto, actualmente submetido a revisão e no que se refere ao regime geral, apresenta a inovação de ser mais exaustivo, tendo incorporado o disposto na legislação comercial<sup>77</sup> no que respeita aos livros dos comerciantes e à elaboração das contas anuais. Esta incorporação não implica anulação ou modificação do estabelecido na LF e no Plano Geral de Contabilidade, mas apenas uma regulação mais ampla das obrigações contabilísticas, orçamentais e de auditoria, em consonância com o Código Comercial e com a Lei das Sociedades Anónimas. Relativamente a questões específicas, as exigíveis por virtude da inclusão das fundações no sector público estatal, o texto proposto é lacónico, remetendo para o disposto na LGO.

A elaboração, aprovação e apresentação das contas anuais não sofrem variação alguma no que respeita ao seu regime actual, mas subsiste a ideia da importância que os aspectos contabilísticos e de controlo financeiro adquirem na proposta e da exigência por parte da Tutela, se o entender conveniente, de que o patronato incorpore no relatório um inventário dos

---

<sup>77</sup> O Código Comercial, no seu artigo 25º, dispõe que os empresários deverão ter uma contabilidade organizada e adequada à actividade realizada que permita um acompanhamento das operações realizadas. Para tal, terão um livro diário, onde se registarão, por ordem cronológica, todas as operações, e um livro de Inventários e Contas Anuais. O artigo 172º da Lei das Sociedades Anónimas diz igualmente que as contas anuais são constituídas pelo balanço, conta de perdas e ganhos (de resultados, nas fundações, de acordo com o seu Plano de Contabilidade) e relatório, que constituem uma unidade e têm de ser redigidos com clareza, mostrando a imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados da sociedade.

elementos patrimoniais que considere oportunos, seja pela sua importância quantitativa, seja pela sua vinculação aos fins próprios.

A proposta estabelece que as fundações poderão apresentar as suas *contas anuais* em modelos abreviados, nos seguintes casos:

- a) Balanço e relatório abreviados: as fundações em que, à data de encerramento do exercício concorram, pelo menos, duas das circunstâncias seguintes:
  - Que o total das partidas do activo não supere 2. 373. 997, 81 euros (395 milhões de pesetas). Para este efeito, entender-se-á como total activo o total que figura no modelo do balanço;
  - Que o montante líquido do seu volume anual de receitas pela actividade própria mais, no seu caso, o do volume de negócios da sua actividade comercial seja inferior a 4. 747. 995, 43 euros (790 milhões de pesetas);
  - Que o número médio de trabalhadores empregados durante o exercício não seja superior a 50.
  
- b) Conta de resultados abreviada: as fundações em que, à data do encerramento do exercício concorram, pelo menos, duas das circunstâncias seguintes:
  - Que o total das partidas do activo não supere 9. 495. 991, 25 euros (1. 580 milhões de pesetas). Para este efeito, entender-se-á por total activo o total que figura no modelo do balanço;
  - Que o montante do volume anual de receitas pela actividade própria mais, no seu caso, o do volume de negócios da sua actividade comercial seja inferior a 18. 991. 982, 5 euros (3. 160 milhões de pesetas);
  - Que o número médio de trabalhadores empregados durante o exercício não seja superior a 250.

Embora a redacção seja nova, não apresenta inovação alguma no que respeita aos aspectos orçamentais, mantendo-se a obrigação de realizar a liquidação de receitas e despesas, assim como a de elaborar e enviar à Tute-

la o orçamento correspondente ao ano seguinte, acompanhado do respectivo relatório.

No que toca à *auditoria*, a reforma diz que se submeterão a ela as contas anuais das fundações que não possam apresentar balanço abreviado. Também se submeterão a auditoria externa as contas que, na opinião do patronato da fundação ou da Tutela e sempre que em relação com a quantia do património ou o volume de gestão, apresentem circunstâncias especiais que assim o aconselhem.

A auditoria realizar-se-á de acordo com o previsto na Lei da Auditoria de Contas, dispondo os auditores de um prazo mínimo de um mês, a partir do momento em que lhes foram entregues as contas anuais elaboradas para darem a informação correspondente.

Por último, a reforma apresenta a inovação de que as fundações que possuem participações em sociedades comerciais têm que apresentar as suas contas anuais consolidadas nos termos estabelecidos pelo Código Comercial, incorporando numa alínea específica do relatório os diferentes elementos patrimoniais afectos à actividade comercial, o resultado e composição da mesma e das restantes actividades não lucrativas.

## 6. BIBLIOGRAFIA

*As entidades não lucrativas de carácter social e humanitário* (obra colectiva: Miguel Ángel CABRA DE LUNA e Rafael DE LORENZO, e outros), n.º 1 da Colecção Solidariedade da Fundação ONCE. A Lei, Madrid, 1991.

*Código das Fundações. Normativa estatal, autonómica e fiscal acordada.* Confederação Espanhola de Fundações, Madrid, 1996.

*Comentário à Lei sobre Fundações e incentivos fiscais* (obra colectiva: Miguel Ángel CABRA DE LUNA, Jorge CAFFARENA, Rafael de LORENZO, José Luis Pinãr Mañas, Francisco TOMÁS Y VALIENTE, e outros). Escola livre, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1996.

*Manual prático sobre fundações e incentivos fiscais*, sector terciário. Confederação Espanhola de Fundações, Madrid, 1997.

ÁLVAREZ CIENFUEGOS SUÁREZ, José María: «As Entidades Públicas Empresariais e o Direito Administrativo: perspectivas de futuro», A Lei, revista jurídica espanhola, doutrina, jurisprudência e bibliografia (n.º. 47, 22 de Janeiro).

BERMEJO LASTRE, José Luis, e MIR PUIGPELOT, Oriol: «Algumas notas sobre as primeiras experiências na regulamentação das fundações de iniciativa pública», *Revista Espanhola de Direito Administrativo*. Civitas (n.º. 104, Outubro-Dezembro 1999).

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo: *As Fundações e a sociedade civil* (obra colectiva), n.º 2, da Colecção Solidariedade da Fundação ONCE. Civitas, Madrid, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, e FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Direito Administrativo*. Civitas, Madrid, 1995.

LINARES ANDRÉS, Lucía: *As Fundações: património, funcionamento e actividades*, monografia. Tirant lo Blanch, Universidade de Valência, Valência, 1998.

PIÑAR MAÑAS, José Luis: «Fundações constituídas por entidades públicas. Algumas questões», *Revista Espanhola de Direito Administrativo*. Civitas (n.º 97, Janeiro-Março 1998).

RASQUÍN LIZÁRRAGA, Martín: *Contratos públicos e direito comunitário*. Aranzadi, Madrid, 1996.

# ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS



**DISCURSO DO CONSELHEIRO PRESIDENTE  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL  
PROFERIDO NA SESSÃO DE ABERTURA  
DO V ENCONTRO DAS ISC DA CPLP - AÇORES  
(16.07.2001)**



Excelências,

Minhas Senhoras e Meus Senhores:

Nesta sessão de abertura do *V Encontro dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da CPLP*, 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 dos Açores, a quem muito agradeço o empenhamento e a colaboração na preparação deste evento.

Uma saudação especial é devida à Senhora Secretária-Geral da CPLP, cuja presença é para nós motivo de grande honra e satisfação e constitui verdadeira homenagem ao pioneirismo dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, dado que estes constituíram a sua Organização de cooperação ainda antes criação da própria CPLP.

Encontram-se aqui reunidas Instituições de Controlo Financeiro Externo provenientes dos 7 países de Língua Oficial Portuguesa da África, da América e da Europa, congregadas na Organização dos Tribunais de Contas da CPLP.

Não posso deixar de sublinhar, também com grande satisfação, a presença, entre nós, pela primeira vez desde a sua criação, do Tribunal de Contas de Angola, cujo Presidente, Dr. Julião António, foi recentemente eleito pela Assembleia Nacional de Angola.

Esta presença será, certamente, um sinal promissor de que aquela nova Instituição desempenhará um papel relevante, não só no seio da nossa Organização como também no da INTOSAI.

Com efeito a candidatura do Tribunal de Contas de Angola como membro da INTOSAI está em curso, com o apoio do Tribunal de Contas de Portugal, como membro do Conselho Directivo daquela Organização e poderá ocorrer já no Congresso a realizar em Seul, no próximo Outono.

Aliás, ao juntar-se a todos nós na INTOSAI, o Tribunal de Contas de Angola constituirá um importante reforço para que o reconhecimento da Língua Portuguesa como Língua oficial daquela Organização Mundial, seja em breve uma realidade.

Encontram-se também aqui, na qualidade de observadores, Delegações da Auditoria Geral de Macau e da Inspeção Geral da Administração Transitória de Timor, cuja presença igualmente saudamos efusivamente.

Gostaria de aproveitar este momento para relembrar a génese e, bem assim, os passos subsequentes da nossa Organização.

Assim, importará salientar o marco histórico constituído pelo *Memo-randum de Entendimentos* entre os *Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*, aprovado por unanimidade aquando do I Encontro das nossas Instituições, em Junho de 1995.

Aliás, é-me grato recordar que aquele I Encontro (realizado em *Lisó-tima*, como lhe chama o Ministro Marcos Vilaça), onde foram lançadas as bases da nossa Organização, nasceu sob o lema da **amizade**, da **sabedoria** e da **concórdia**, lema que tem persistido e que, estou certo, persistirá.

Depois deste realizaram-se mais três Encontros, sucessivamente, na Cidade da Praia, na Cidade de Maputo e em Brasília, bem como uma reunião da Comissão Mista em Lisboa aquando da EXPO'98, com participação no Seminário da EUROSAI em que estiveram como observadores.

Através deles foi-se consolidando o espírito de amizade, solidariedade e cooperação que já deu importantes frutos em diversos domínios.

Exemplo disso são, nomeadamente, a troca de experiências entre membros das nossas Instituições e o desenvolvimento dos recursos humanos que as apoiam, através da realização de inúmeras acções de formação e outras formas de cooperação.

A propósito, daquilo que já foi possível realizar em prole da nossa Organização, muito se fica a dever ao seu Secretário-Geral, o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, que desde a primeira hora vem desempenhando este cargo de fundamental importância com a maior competência e brio lusófono.

Por isso, é meu privilégio poder anunciar aqui que, pela sua actividade altamente meritória de intensificação da cooperação e da divulgação da cultura da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, no âmbito dos Tribunais de Contas, o Senhor Presidente da República Portuguesa, por proposta do Presidente do Tribunal de Contas, decidiu condecorar o Ministro Alves de Souza, grande amigo de Portugal, com o grau de *Grande-official da Ordem do Infante D. Henrique*.

O distintivo e insígnias desta condecoração vão-lhe ser entregues por Sua Excelência o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, em representação de Sua Excelência o Presidente da República Portuguesa.

Finalmente, neste V Encontro e ainda sob o lema do I, esperam-nos dois dias de intensos trabalhos.

Nestas jornadas destaca-se, por um lado, a análise e votação do *Estatuto da nossa Organização*, passo estruturante do relacionamento das nossas Instituições, e, por outro, a discussão do tema do Encontro: – *Os Tribunais de Contas da CPLP e os desafios das Auditorias*.

O que permitirá o cruzamento de experiências e saberes recíprocos donde sairá, certamente, a adopção de práticas mais consentâneas com ganhos de eficiência, cada vez mais necessários num mundo de recursos sempre escassos.

Quero ainda destacar o propósito de que neste Encontro sejam lançadas as bases da revisão do *Glossário de termos comuns*, importante instrumento de reforço da coesão da nossa Organização.

A todos desejo um bom trabalho e uma óptima estadia neste verdadeiro paraíso perdido no meio do Atlântico, em que, como verão, as belezas naturais se entrecruzam com a heróica e resistente acção dos portugueses dos Açores, a propósito de quem Vitorino Nemésio disse um dia que “*O mar é livre de se mover, não de mudar de sítio. O ilhéu morre de mobilidade numa situação perpétua.*”

Muito obrigado pela vossa atenção.



**ESTATUTO DA  
ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLE  
DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**



## CAPÍTULO I DO NOME E DA FINALIDADE

### Artigo 1º

O Tribunal de Contas de Angola, o Tribunal de Contas da União, do Brasil, o Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Tribunal Administrativo de Moçambique, o Tribunal de Contas de Portugal e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, Instituições signatárias do *Memorandum* de Entendimentos entre os Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, firmado na Cidade de Lisboa em 29 de Junho de 1995, acordam em instituir a ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLE (ISC) DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, daqui em diante designada ORGANIZAÇÃO.

### Artigo 2º

A ORGANIZAÇÃO é uma associação autónoma e independente, criada para fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas Instituições Membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controle e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

### Artigo 3º

A ORGANIZAÇÃO promoverá, entre outras, as seguintes atividades, sempre no interesse das Instituições Membros:

- a) Permuta permanente de documentação, experiências e assistência técnica;
- b) Intercâmbio de pessoal técnico para a realização de estágios, seminários e cursos de formação, treinamento e aprimoramento profissional;
- c) Estudos sobre temas específicos, visando sobretudo o desenvolvimento e aperfeiçoamento de métodos e sistemas de controle financeiro, contábil, patrimonial e operacional;
- d) Difusão de informações e trabalhos técnicos;
- e) Consultas e pesquisas junto a organismos internacionais, entidades fiscalizadoras superiores e a outras entidades especializadas sobre matérias afins;
- f) Atualização permanente do Glossário comum de forma a padronizar a linguagem técnica praticada pelas Instituições Membros;

- g) Melhoria da contribuição prestada por todas as Instituições ao controle exercido pelos Paramentos dos seus Países;
- h) Desenvolvimento de esforços no sentido de a Língua Portuguesa se tornar idioma oficial da INTOSAI;
- i) Realização de seminários e conferências em áreas de interesse comum.

## **CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS**

### **Artigo 4º**

A ORGANIZAÇÃO é regida pelos seguintes princípios:

- a) Respeito pela independência de cada Instituição e pelo ordenamento jurídico que a rege;
- b) Igualdade entre as Instituições Membros;
- c) Busca de benefício mútuo;
- d) Livre ingresso e desligamento de seus integrantes.

## **CAPÍTULO III DO INGRESSO NA ORGANIZAÇÃO**

### **Artigo 5º**

A ORGANIZAÇÃO está aberta ao ingresso de outras entidades que venham a ser criadas para substituírem as mencionadas no art. 1º no desempenho das tarefas de instituição suprema de controle.

§ 1º. A Organização está também aberta ao ingresso da Instituição Suprema de Controlo que venha a ser criada em Timor Leste;

§ 2º. Podem, ainda, aderir à Organização, com o estatuto de observador, entidades ligadas ao controle externo, designadamente, associações.

## **CAPÍTULO IV DA ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO**

### **Artigo 6º**

A ORGANIZAÇÃO dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa tem a seguinte estrutura:

- a) A Assembleia Geral;
- b) O Conselho Directivo;
- c) A Secretaria Geral;
- d) O Centro de Estudos e Formação.

## **CAPÍTULO V DA ASSEMBLEIA GERAL**

### **Artigo 7º**

A Assembleia Geral é o órgão supremo da ORGANIZAÇÃO, na qual estão representadas todas as Instituições Membros.

### **Artigo 8º**

À Assembleia Geral compete:

- a) Apreciar temas técnicos seleccionados pela Secretaria Geral com base em propostas das Instituições Membros para serem debatidos em congressos, seminários e outros eventos similares;
- b) Aprovar Resoluções sobre os temas debatidos nos congressos, seminários e outros eventos e sobre outros assuntos de interesse técnico comum;
- c) Atribuir tarefas ao Conselho Directivo, à Secretaria Geral e ao Centro de Estudos e Formação;
- d) Aprovar emendas ao presente Estatuto e a outros instrumentos que venham a reger o funcionamento da ORGANIZAÇÃO;
- e) Escolher a sede da Assembléa Geral, reuniões e demais eventos da ORGANIZAÇÃO;
- f) Aprovar o ingresso de instituições na ORGANIZAÇÃO;
- g) Resolver questões não previstas no presente Estatuto;
- h) Escolher a sede do Centro de Estudos e Formação e da Secretaria Geral;
- i) Eleger as Instituições Membros auditoras das contas da ORGANIZAÇÃO, ou de outros Organismos que solicitem auditorias;

- j) Aprovar o plano de actividades, o orçamento e as contas da ORGANIZAÇÃO.

#### **Artigo 9º**

À Assembleia Geral compete ainda discutir e baixar resoluções sobre matérias técnicas e administrativas abordadas e aprovadas durante as suas reuniões.

#### **Artigo 10º**

A Assembleia Geral pode reunir extraordinariamente, por convocação do Presidente de uma das Instituições Membros ou do Secretário Geral, desde que haja anuência de mais da metade das Instituições Membros.

§ único: A Assembleia Geral Extraordinária é presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas do País anfitrião ou, no caso de não ocorrer em país a que pertença uma das delegações participantes, pelo Presidente que houver feito a convocação.

#### **Artigo 11º**

1. A Assembleia Geral reúne ordinariamente, de 2 em 2 anos, sob a presidência do dirigente da Instituição Membro do País anfitrião.
2. A Instituição anfitriã deverá apresentar agenda preliminar dos trabalhos que serão desenvolvidos pela Assembleia Geral.
3. Por ocasião das reuniões da Assembleia Geral poderão ser organizados congressos, seminários ou outros eventos para troca de idéias e de experiências.

#### **Artigo 12º**

Cada Instituição Membro é representada na Assembleia Geral pelo número de delegados que julgar conveniente, tendo cada delegação direito a apenas um voto na tomada de decisões.

§ único: As resoluções da Assembleia Geral são aprovadas por maioria absoluta de votos.

## **CAPÍTULO VI DO CONSELHO DIRECTIVO**

### **Artigo 13º**

O Conselho Directivo é responsável pela coordenação geral das ações de cooperação entre as Instituições Membros da ORGANIZAÇÃO e exerce as competências previstas no presente Estatuto.

### **Artigo 14º**

O Conselho Directivo é composto por 3 Instituições membros da ORGANIZAÇÃO:

- a) A Instituição onde vai realizar-se a próxima reunião da Assembleia Geral Ordinária, que o preside;
- b) A Instituição Sede da Secretaria-Geral;
- c) A Instituição Sede do Centro de Estudos e Formação.

§ único: No caso de a Instituição prevista na alínea a) coincidir com as alíneas b) ou c), a Assembleia Geral designa uma outra, segundo o critério da rotatividade, por ordem alfabética dos Estados respectivos.

### **Artigo 15º**

Ao Conselho Directivo compete, em especial:

- a) Promover a consecução dos objetivos da ORGANIZAÇÃO;
- b) Acompanhar e dinamizar a execução de acordos concluídos ou a serem firmados entre as Instituições;
- c) Submeter propostas à Assembleia Geral referentes ao desenvolvimento de suas relações técnicas, científicas e culturais.

### **Artigo 16º**

Ao Conselho Directivo compete ainda:

- a) Apreciar questões administrativas ligadas ao funcionamento da ORGANIZAÇÃO, bem como autorizar as despesas que não devam ser suportadas pelos seus membros, ouvida a Secretaria Geral, nos termos deste Estatuto;
- b) Apreciar questões concernentes ao relacionamento da ORGANIZAÇÃO com a CPLP, INTOSAI, EUROSAI, AFROSAI, OLACEFS e outros organismos internacionais, assim como com Enti-

- dades Fiscalizadoras Superiores de outros países, nomeadamente as do MERCOSUL;
- c) Acompanhar o cumprimento das decisões da Assembleia Geral;
  - d) Avaliar o desenvolvimento das atividades de cooperação entre as Instituições Membros;
  - e) Propor à Assembleia Geral programas de atividades de cooperação bienais;
  - f) Propor à Assembleia Geral emendas ao presente Estatuto e a outros instrumentos que venham a reger o funcionamento da ORGANIZAÇÃO;
  - g) Avaliar o funcionamento da Secretaria Geral e do Centro de Estudos e Formação e aprovar medidas para o aperfeiçoamento de seus desempenhos;
  - h) Propor à Assembleia Geral a aprovação do plano de actividades, dos orçamentos e das contas da ORGANIZAÇÃO.
  - i) Aprovar os orçamentos e as contas da Organização, *ad referendum* da Assembleia Geral, caso esta não reúna no prazo previsto neste Estatuto;
  - j) Autorizar uma co-participação das despesas relativas à organização da Assembleia Geral, das reuniões do Conselho Directivo ou de outros eventos, com aplicação das receitas da ORGANIZAÇÃO.
  - k) Promover a realização de auditorias conjuntas.

#### **Artigo 17º**

1. O Conselho Directivo reúne, em princípio, anualmente, na sede da Secretaria Geral, do Centro de Estudos e Formação ou na sede da Instituição organizadora da Assembleia Geral.
2. As reuniões do Conselho Directivo são convocadas pelo seu Presidente, por sua iniciativa ou por solicitação de algum dos membros.
3. As reuniões do Conselho Directivo serão preparadas pela Secretaria-Geral, órgão executor das deliberações do Conselho.

#### **Artigo 18º**

Cada Instituição é representada no Conselho Directivo pelo número de membros designados que julgar conveniente, tendo cada delegação o direito a apenas um voto na tomada de decisões.

## CAPÍTULO VII DA SECRETARIA GERAL

### Artigo 19º

À Secretaria Geral compete, especialmente:

- a) Preparar as reuniões do Conselho Directivo e executar suas deliberações;
- b) Desempenhar as funções de contato entre as Instituições integrantes da ORGANIZAÇÃO no que concerne à cooperação mútua e ao intercâmbio de informações, experiências e assistência técnica;
- c) Receber sugestões e propostas dos membros da ORGANIZAÇÃO, tomando as providências necessárias à sua divulgação, discussão, aprovação e execução;
- d) Manter as Instituições Membros integrantes da ORGANIZAÇÃO informadas das atividades de colaboração planejadas e desenvolvidas;
- e) Organizar as reuniões e os eventos da ORGANIZAÇÃO, proporcionando apoio administrativo e técnico às atividades a desenvolver durante esses eventos, sempre que tal apoio seja requerido pela Instituição anfitriã;
- f) Coordenar a escolha dos temas técnicos a discutir durante os congressos, seminários e outros eventos da ORGANIZAÇÃO;
- g) Elaborar, com base em sugestões das Instituições Membros, propostas dos programas de atividades de cooperação bienais a serem submetidas a discussão do Conselho Directivo;
- h) Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Directivo os projectos de orçamento a aprovar pela Assembleia Geral;
- i) Arrecadar as receitas e realizar os pagamentos referentes às despesas autorizadas;
- j) Elaborar e apresentar ao Conselho Directivo os relatórios financeiros e as contas de gerência anuais que hão-de ser submetidas à aprovação da Assembleia Geral;
- k) Promover e acompanhar a realização das acções previstas nos programas de actividades de cooperação aprovados;
- l) Divulgar os resultados, decisões e recomendações dos eventos da ORGANIZAÇÃO e das reuniões dos seus órgãos;
- m) Manter contatos com a CPLP, INTOSAI, EUROSAI, AFROSAI, OLACEFS e outros organismos internacionais e divulgar as atividades desenvolvidas pela ORGANIZAÇÃO;

- n) Manter contatos com organismos internacionais, entidades fiscalizadoras superiores, outras entidades e especialistas para promover consultas sobre matérias técnicas do interesse das Instituições membros;
- o) Manter actualizado o *site* da ORGANIZAÇÃO na INTERNET;
- p) Executar outras tarefas em virtude de decisões tomadas nas reuniões do Conselho Directivo ou da Assembleia Geral.

#### **Artigo 20º**

A Assembleia Geral elegerá a Instituição-Membro que sediará a Secretaria Geral por um período de dois anos, renovável.

§ 1º. No caso de a Assembleia Geral não reunir no período previsto neste Estatuto, o mandato da Instituição eleita para sede da Secretaria Geral fica automaticamente prorrogado até a realização da próxima Assembleia.

§ 2º. O Presidente da Instituição eleita para sede da Secretaria Geral designa o Secretário Geral, destina dependências e proporciona os meios materiais e pessoal para o funcionamento da Secretaria Geral.

§ 3º. A cada Assembleia Geral o Secretário Geral deverá apresentar relatório de atividades do seu período de gestão.

### **CAPÍTULO VIII DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO**

#### **Artigo 21º**

O Centro de Estudos e Formação visa promover, em articulação com a Secretaria Geral, a elaboração de estudos, a promoção de cursos de formação e a edição de publicações de interesse comum.

#### **Artigo 22º**

A Assembleia Geral elegerá a Instituição-Membro que sediará o Centro de Estudos e Formação por um período de dois anos, renovável.

§ 1º. No caso de a Assembleia Geral não reunir no período previsto neste Estatuto, o mandato da Instituição eleita para sede do Centro de Estudos e Formação fica automaticamente prorrogado até a realização da próxima Assembleia.

§ 2º. A cada Assembleia Geral o representante do Centro de Estudos e Formação deverá apresentar relatório de atividades do seu período de gestão.

## **CAPÍTULO IX DOS CONGRESSOS, SEMINÁRIOS E OUTROS EVENTOS**

### **Artigo 23º**

As Instituições Membros da ORGANIZAÇÃO realizam congressos, seminários e outros eventos similares, em especial, por ocasião das reuniões da Assembleia Geral.

### **Artigo 24º**

Os temas técnicos a debater nos eventos a que se refere o artigo anterior são selecionados a partir de sugestões encaminhadas pelas Instituições Membros à Secretaria Geral. A seleção é feita em três fases:

- a) Primeira fase: a Secretaria Geral solicita aos Presidentes das Instituições Membros propostas de temas técnicos a serem debatidos pela Assembleia Geral;
- b) Segunda fase: a Secretaria Geral encaminha aos Presidentes relação contendo todas as propostas apresentadas, solicitando a indicação de prioridades através da atribuição de uma numeração (o número 1 correspondendo ao tema que a Instituição Membro desejar debater prioritariamente);
- c) Terceira fase: a Secretaria Geral faz um levantamento dos temas que receberem maior adesão e os indica para serem discutidos durante o evento, comunicando o resultado às Instituições Membros.

## **CAPÍTULO X DAS FINANÇAS DA ORGANIZAÇÃO**

### **Artigo 25º**

Constituem receitas da ORGANIZAÇÃO:

- a) O produto das quotas das Instituições Membros;
- b) Os donativos, bem como os legados e heranças em dinheiro aceites pela ORGANIZAÇÃO;

- c) Os subsídios do Estado ou de outras entidades públicas ou privadas;
- d) As contribuições voluntárias dos Membros ou de outros parceiros para o desenvolvimento das Instituições Membros;
- e) O mais que lhe for atribuído por lei, regulamento ou contrato.

§ Único: Os montantes das quotas referidas na alínea a), bem como o prazo de pagamento e a sua periodicidade são fixados pela Assembleia Geral, sob proposta do Conselho Directivo e notificados pela Secretaria Geral a todos os Membros.

#### **Artigo 26º**

As receitas da ORGANIZAÇÃO destinam-se à cobertura dos encargos inerentes à sua actividade e fins próprios, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.

#### **Artigo 27º**

As Instituições Membros que tiverem a seu cargo a Secretaria Geral e o Centro de Estudos e Formação suportam os encargos com os recursos humanos, materiais e instalações necessários ao seu funcionamento.

#### **Artigo 28º**

As despesas relativas à realização da Assembleia Geral, da reunião do Conselho Directivo e de outros eventos são suportadas pela Instituição Membro do País anfitrião.

§ único: O Conselho Directivo pode autorizar uma comparticipação naquelas despesas, por aplicação das receitas próprias.

### **CAPÍTULO XI DA VIGÊNCIA DESTE ESTATUTO**

#### **Artigo 29º**

1. O Estatuto da ORGANIZAÇÃO entra em vigor imediatamente após sua aprovação pelas Instituições mencionadas no Artigo 1º, convocando-se, em seguida, a Assembleia Geral.
2. As disposições deste Estatuto em matéria orçamental e financeira entram em vigor após estarem reunidas as condições necessárias, me-

diante declaração da Assembleia Geral nesse sentido, sob proposta do Conselho Directivo.

## CAPÍTULO XII DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA

### Artigo 30º

Ficam mantidas as atuais sedes da Secretaria Geral e do Centro de Estudos e Formação até à próxima Assembleia Geral ordinária, a realizar-se em 2002.

O presente Estatuto foi aprovado no *V Encontro*, realizado em Portugal, na cidade de Ponta Delgada, em 16 de Julho de 2001, estando as Instituições membros representadas por:

- Tribunal de Contas de Angola - *Conselheiro Presidente, Julião António;*
- Tribunal de Contas da União do Brasil - *Ministro Presidente Humberto Guimarães Souto;*
- Tribunal de Contas de Cabo Verde - *Conselheira Presidente, Edelfride Barbosa Almeida;*
- Tribunal de Contas da Guiné-Bissau - *Conselheiro Presidente, Caetano Intchamá;*
- Tribunal Administrativo de Moçambique - *Conselheiro Presidente, António Luís Pale;*
- Tribunal de Contas de Portugal - *Conselheiro Presidente, Alfredo José de Sousa;*
- Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe - *Conselheiro Bartolomeu Amado Vaz;*

segundo autenticado com as assinaturas do Presidente da sessão em que foi aprovado e do Secretário-Geral da Organização:

O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,

*(Conselheiro Alfredo José de Sousa)*

O Secretário-Geral,

*(Ministro Luciano Brandão Alves de Souza)*

RELATÓRIO SOBRE O  
V ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA



Nos dias 16 e 17 de julho último, na Cidade de Ponta Delgada, nos Açores, Portugal, foi realizado o V Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa. A Reunião ocorreu na Seção Regional do Tribunal de Contas de Portugal nos Açores, com a presença dos Presidentes e outros representantes dos sete Tribunais dos Países de Língua Portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Como Observadores, atuaram os dirigentes da Auditoria Geral de Macau e da Inspeção Geral de Timor Leste. De destacar, ainda, a participação da ilustre Secretária Executiva da CPLP, Senhora Embaixadora Dulce Pereira.

A presença de Delegado de Timor Leste sinalizou a aceitação daquele País do oferecimento feito, em 1999, pelos Tribunais de Contas da CPLP, no sentido de colaborarem tecnicamente para a implantação de um sistema de controle em Timor, na forma e na ocasião em que os timorenses julgassem conveniente. Em razão desse oferecimento, dois de seus representantes já haviam participado do Encontro dos Tribunais em 2000, em Brasília.

Além de autoridades do Governo e da Câmara Legislativa dos Açores, esteve presente à solenidade de abertura do V Encontro o Senhor Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, Conselheiro Alberto Sampaio da Nóvoa, Representante Oficial do Presidente da República Portuguesa, Sua Excelência o Dr. Jorge Sampaio. Nessa ocasião, o Secretário-Geral da Organização, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, teve a honra de ser condecorado pelo Senhor Ministro da República com a Comenda de Grande Oficial da Ordem do Mérito Infante Dom Henrique, em razão do trabalho por ele desenvolvido no âmbito da cooperação dos Tribunais de Contas da CPLP.

Durante a Sessão de Abertura, falou o Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, anfitrião do Encontro, Juiz-Conselheiro Dr. Alfredo José de Sousa. Referiu-se destacadamente Sua Excelência às presenças da Secretária-Executiva da CPLP, Embaixadora Dulce Pereira, e da Delegação do Tribunal de Contas de Angola, chefiada por seu Presidente, Conselheiro Julião António.

Sublinhou ainda estar sendo aquela oportunidade a primeira em que Angola se fazia representar junto à Organização das ISC da CPLP por seu Tribunal de Contas, cujo Presidente fora há pouco eleito pela Assembléia Nacional *daquele País*. *Informou também já encontrar-se em curso a can-*

*didatura da Instituição angolana a membro da INTOSAI, salientando que seu ingresso naquela Organização constituirá importante reforço para o futuro reconhecimento da Língua Portuguesa como idioma oficial da INTOSAI.*

No mesmo pronunciamento, o Conselheiro Alfredo José de Sousa fez breve relato sobre o desenvolvimento da cooperação entre os Tribunais de Contas da CPLP, desde a assinatura do histórico Memorandum de Entendimentos, em junho de 1995, frisando o espírito de amizade, solidariedade e cooperação que vem norteando as atividades da Organização.

O primeira dia do V Encontro foi destinado, principalmente, à análise, discussão e aprovação do Projeto de Estatuto da Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da CPLP.

O Estatuto, então aprovado, criou a referida Organização e estabeleceu sua estrutura e funcionamento. Em consequência, foi extinta a Comissão Mista de Cooperação instituída pelo Memorandum de Entendimentos, passando a Organização a ter a seguinte composição: Assembléia Geral, Conselho Diretivo, Secretaria-Geral e Centro de Estudos e Formação.

A Assembléia Geral, órgão máximo da Organização, é integrada pelas sete Instituições-Membros, enquanto que o Conselho Diretivo, responsável pela coordenação geral das ações de cooperação, é formado por três Membros: a Instituição sede da Secretaria-Geral, a Instituição sede do Centro de Estudos e Formação e a Instituição que sediará a próxima reunião da Assembléia Geral.

Segundo as disposições estatutárias, a Assembléia-Geral reunir-se-á a cada dois anos e o Conselho Diretivo, anualmente. As sedes da Secretaria-Geral e do Centro de Estudos são eleitas para mandato de dois anos pela Assembléia Geral. De registrar ainda que, até a próxima Assembléia, o Tribunal de Contas da União, Brasil, continuará sediando a Secretaria; e o Tribunal de Contas de Portugal, o Centro de Estudos e Formação.

Após aprovado o Estatuto, as sete Instituições convocaram a primeira Assembléia Geral. Consoante a regulamentação sancionada, a seguinte deveria ocorrer em 2003. Contudo, o Presidente do Tribunal de Contas de Angola, Juiz-Conselheiro Dr. Julião António, solicitou que, em caráter *excepcional, a reunião fosse em Luanda, em 2002. Justificando o pleito, lembrou que o Tribunal angolano fora instalado muito recentemente, em*

*abril deste ano, e que a realização da Assembléia, ali, muito contribuiria para a consolidação da nova Entidade.*

A solicitação foi acolhida por unanimidade. Nesse sentido, o Senhor Presidente Julião António encareceu a colaboração dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil, para a organização do Evento. Em virtude dessa decisão e dos termos do recém-aprovado Estatuto, o Conselho Diretivo, que se reunirá pela primeira vez em 2002, passa a ser composto pelos Tribunais de Contas de Angola, do Brasil e de Portugal.

Na próxima Assembléia, em 2002, deverão ser debatidas disposições estatutárias a respeito das finanças da Organização. Cabe esclarecer que, no Projeto do Estatuto aprovado durante o V Encontro, já fora incluído capítulo intitulado “Das Finanças da Organização”. Porém, devido aos diversos desdobramentos que o tema acarretaria para cada uma das Instituições Membros, a discussão sobre o assunto foi transferida para a Assembléia seguinte. Dessa maneira, propiciou-se às Instituições tempo suficiente para uma análise mais aprofundada dos dispositivos financeiros, mormente quanto aos compromissos a serem assumidos em decorrência da implementação de tais obrigações.

Na sequência da agenda do primeiro dia do V Encontro constaram a aprovação e assinatura da Ata da Reunião do Encontro anterior em Brasília; a apresentação dos Relatórios de Atividades da Secretaria-Geral e do Centro de Estudos e Formação, bem como a definição de plano de trabalho para a atualização do Glossário de termos técnicos elaborado em 1992 e revisto em 1994 por equipe de servidores do Tribunal de Contas da União, Brasil, e do Tribunal de Contas de Portugal.

Ficou então definido que os Tribunais de Angola, Brasil, Cabo Verde e Portugal constituiriam equipe com a finalidade de elaborar projeto de revisão e atualização do citado Glossário. A equipe reunir-se-á na Secretaria-Geral, trabalhando sob sua coordenação. O projeto deverá ser submetido à Assembléia-Geral, em sua próxima reunião.

Prosseguindo nos trabalhos do primeiro dia, o Presidente Alfredo José de Sousa comunicou às Delegações que a Senhora Embaixadora Dulce Pereira iria propor ao Conselho de Ministros da CPLP que fosse solicitada à Organização das Instituições Supremas de Controle de Língua Portuguesa uma auditoria nas contas da Comunidade.

Tendo em vista essa possibilidade, foram escolhidos como auditores para essa missão os Tribunais de Cabo Verde e de Portugal.

Por proposta do Presidente da Instituição de Contas de Portugal, aprovada por aclamação, constou dos registros dos trabalhos do primeiro dia do Encontro referência à recente aposentadoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, do Tribunal de Contas da União, Brasil, que integrou a Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, desde sua instituição, em 1995. O Senhor Conselheiro Alfredo de Sousa enalteceu a importante contribuição do Ministro Ghisi, não apenas como Membro da Comissão Mista, mas também como substituto do Secretário-Geral, durante o afastamento temporário do Titular, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza.

O segundo dia do Encontro foi destinado ao debate do tema “Os Tribunais de Contas da CPLP e os Desafios das Auditorias”, escolhido, por meio de consulta, pelas Instituições de Contas africanas. Foram apresentados trabalhos pelas Delegações presentes, a respeito dos quais seguiram-se debates.

De modo geral os textos fizeram breve histórico do tema, situando-o no contexto das competências e prerrogativas das respectivas Instituições, e mostraram as dificuldades e obstáculos enfrentados para a implementação ou aperfeiçoamento das atividades de auditoria. Procuraram indicar também a perspectiva de evolução futura nesse campo. Para tanto, acenou-se com várias providências, entre as quais a capacitação de técnicos nas várias modalidades de auditoria.

A partir do conteúdo dos trabalhos apresentados e dos debates havidos, as Instituições Supremas de Controle da CPLP elaboraram documento contendo recomendações relativas ao tema discutido. Elas abarcaram vários pontos referentes à atuação dos Tribunais no campo das auditorias, desde aspectos jurídicos até questões institucionais internas, como o diagnóstico de deficiências, o desenvolvimento de políticas de recrutamento, remuneração e treinamento de pessoal, e a elaboração de planos estratégicos, normas e procedimentos. Foram feitas também recomendações concernentes a iniciativas de cooperação entre as Instituições como forma de fomento da atividade de auditoria.

Cabe registrar também que, durante os trabalhos, aprovou-se moção de autoria da Conselheira Edelfride Barbosa de Almeida, Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, no sentido de ser expresso o regozijo

das Delegações presentes ao V Encontro “pelo retorno do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza ao exercício activo das suas altas funções de Secretário-Geral, no âmbito das quais tem sabido engrandecer e consolidar a nossa Organização com benefício de todos”.

Outro resultado do Encontro a ser destacado foi a assinatura de dois protocolos de cooperação técnica – um entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Comissariado da Auditoria de Macau, e o outro envolvendo aquele Tribunal e a Inspeção-Geral da Administração Transitória de Timor Leste. Em consequência dos referidos instrumentos, as Instituições promoverão intercâmbio de informações, experiências e de material técnico na área de controle e fiscalização de recursos públicos. Caberá ao Tribunal português oferecer cursos de formação e aperfeiçoamento profissional a funcionários de Macau e Timor Leste.

Ao longo dos dois dias de atividades do V Encontro, evidenciou-se para todos os seus participantes a excelente programação do Evento, a cargo dos Dirigentes do Tribunal de Contas de Portugal e, particularmente, da Seção Regional dos Açores. Por outro lado, não foram menos notórias as manifestações de fidalga hospitalidade do povo do acolhedor Arquipélago.

Diante de tais manifestações de acolhimento e atenção, as Delegações participantes do V Encontro, representadas pelo Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Conselheiro Caetano N'tchama, formalizaram “Nota de Agradecimento” ao Tribunal de Contas de Portugal. Na mesma Nota, as Delegações proferiram agradecimento à Secretária-Executiva da CPLP, Embaixadora Dulce Pereira, por haver a ilustre Secretária honrado a todos com sua presença naquele Encontro.

Com a presença de Sua Excelência o Presidente da Assembléia Legislativa Regional dos Açores, Dr. Fernando Menezes, que fez expressivo pronunciamento, foi o V Encontro oficialmente encerrado pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal. Em seu discurso, assinalou Sua Excelência o êxito dos debates, os quais, acentuou, “*se traduziram em trocas de experiências esclarecedoras, verdadeiramente formativas e até estimulantes*”. Por fim, o Senhor Presidente Alfredo José de Sousa formulou votos no sentido de “*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 Congêneres no complexo mundo dos nossos dias*”.

Secretaria-Geral da Organização das ISC da CPLP, em 17 de agosto de 2001.

Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA  
Secretário-Geral

CONCLUSÕES DO  
V ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA



**TEMA**  
**OS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP**  
**E OS DESAFIOS DAS AUDITORIAS**

Decorridas as apreciações e discussões relativamente ao tema “Os Tribunais de Contas da CPLP e os Desafios das Auditorias”, os representantes do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas de Cabo Verde, Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, reunidos na cidade de Ponta Delgada, Açores, S. Miguel, Portugal, nos dias 16 e 17 de Julho de 2001,

Considerando que

1. As crescentes inquietações da Sociedade quanto à forma com que têm sido tratados os recursos públicos e as expectativas quanto à elevação da qualidade de vida das populações, tem exigido do poder público, em especial dos órgãos de controle, respostas que não podem ser dadas com mero exame de peças contábeis;
2. A introdução de métodos avançados de auditoria constitui, para as instituições, um desafio, e uma oportunidade para a evolução dos nossos Tribunais de Contas no sentido de se transformarem em instituições modernas do controlo financeiro, capazes de controlar com eficiência e eficácia toda a actividade financeira pública e serem, ainda, instrumentos jurídicos de primeira ordem na luta contra a corrupção;
3. As actuais exigências da globalização e competitividade das economias, aliadas às constantes pressões da sociedade de informação e comunicação e sobretudo as cada vez maiores reivindicações dos eleitores, levam o Estado a exercer uma complexa actividade financeira, socorrendo-se de novos instrumentos e formas de “engenharia” financeira, jurídica, orçamental, social e política, o que se traduz num permanente desafio de actualização para as instituições de controlo externo das finanças públicas;
4. As actividades relativas ao controlo financeiro inserem-se, na maioria dos nossos países, no modelo designado por fiscalização jurisdicional, exercendo a função de auditoria um relevante papel;

5. A auditoria tornou-se, nos nossos dias, num instrumento indispensável de controlo das finanças públicas pela via da certificação e avaliação da eficácia, eficiência e economicidade no uso dos dinheiros públicos;
6. A auditoria é um exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objectivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada;
7. As instituições Supremas de auditoria da maioria dos países de língua portuguesa são de um sistema de fiscalização prévia e fiscalização sucessiva consubstanciada no visto prévio e no julgamento de contas dos organismos, sendo auditoria um elemento novo no que carece de desenvolvimento.

Concordam em aprovar as seguintes **Recomendações**:

1. Que sejam consolidadas as bases jurídicas, que possibilitem a prática de auditoria em suas diversas modalidades;
2. Que se dote os Tribunais de Contas de uma legislação actualizada, capaz de permitir a sua transformação em instituições modernas e eficientes, como supremos órgãos de controlo da actividade pública;
3. Que se procure instituir e desenvolver a auditoria de acordo com as Normas da INTOSAI;
4. Que os Tribunais de Contas providenciem um diagnóstico das respectivas deficiências, conjunturais e estruturais, que limitam o desenvolvimento das auditorias no conjunto das acções de controle externo, identificando as oportunidades de melhoria, com vista ao estabelecimento de um programa de aperfeiçoamento nesses aspectos;
5. Que se desenvolvam planos estratégicos com vista a objectivar o desenvolvimento da auditoria;

6. Que se criem normas e procedimentos de auditoria com uma sólida base científica que dê credibilidade à actividade de controlo, alinhadas com políticas e normas internacionalmente aceites;
7. Que sejam desenvolvidas actividades de cooperação, envolvendo os Tribunais de Contas da CPLP nas áreas de (a) Normatização de auditorias, mediante o desenvolvimento de normas, padrões e documentos técnicos aplicáveis às possíveis áreas de interesses comuns e de (b) Suporte tecnológico à fiscalização, mediante diagnóstico prévio das necessidades de cada instituição da CPLP, de forma a possibilitar o incremento no uso de recursos de informática a serviço das auditorias;
8. Que os Tribunais de Contas elaborem os seus próprios Manuais de Auditoria e Procedimentos, que devem ser periodicamente actualizados e adaptados, considerando as alterações e evoluções da própria actividade financeira pública;
9. Que os Tribunais de Contas promovam, permanentemente, o controlo efectivo do grau de acatamento das suas recomendações pelos respectivos destinatários;
10. Que os Tribunais de Contas desenvolvam métodos de avaliação, que permitam estabelecer prioridades no que se refere às auditorias a serem executadas, favorecendo a relação custo/benefício dos trabalhos;
11. Que se desenvolvam estratégias específicas de recrutamento e formação dos auditores, no sentido de um aumento gradual de disponibilização de pessoal qualificado, de modo a poder cobrir, cada vez mais e melhor, as necessidades nesta área;
12. Que os Tribunais de Contas sejam dotados de tecto remuneratório que incentive o recrutamento e a retenção dos quadros, bem como assegure a sua necessária indeclinável independência;
13. Que se reforce a cooperação entre os Tribunais de Contas, para troca de experiências e consolidação de conhecimentos no domínio das auditorias;
14. Que se desenvolvam, com o apoio do Tribunal de Contas da União (Brasil) e do Tribunal de Contas de Portugal, programas de formação profissional, predominantemente nos países dos tribunais beneficiários;

15. Que o Tribunal de Contas da União (Brasil) e o Tribunal de Contas de Portugal se disponibilizem, através dos organismos vocacionados dos respectivos países, para aquisição de bolsas de estudo, destinados aos técnicos dos nossos tribunais, em instituições de ensino daqueles países;
16. Que se criem unidades de auditorias a projectos financiados com fundos externos, que contem com o concurso de técnicos expatriados;
17. Que os Tribunais de Contas estabeleçam um canal formal e permanente de comunicação com entidades representativas da sociedade, que permita a identificação de suas expectativas quanto à forma da sua actuação e que possibilite, ainda, a divulgação dos resultados das auditorias realizadas, inclusive divulgando as boas práticas de gestão identificadas pelo Tribunal de Contas durante os trabalhos de fiscalização.

Ponta Delgada, 17 de Julho de 2001

Presidente do Tribunal de Contas de Angola,  
Julião António

Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil),  
Humberto Guimarães Souto

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde,  
Edelfride Barbosa de Almeida

Presidente do Tribunal de Contas de Guiné-Bissau,  
Caetano N'Tchama

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique,  
António Luís Pale

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,  
Alfredo José de Sousa

Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe,  
Bartolomeu Josefino Amado Vaz

**DISCURSO DO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DE PORTUGAL PROFERIDO NA  
SESSÃO DE ENCERRAMENTO  
DO V ENCONTRO DAS ISC DA CPLP - AÇORES  
(17.07.2001)**



Antes de mais gostaria de agradecer a honrosa presença nesta sessão de encerramento do V Encontro das Instituições Supremas de Controlo da CPLP de Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, Dr. Fernando Menezes.

Legítimo representante do Povo dos Açores, logo do Povo de Portugal, é o aval mais significativo do grande interesse deste V Encontro de Instituições de Controlo Financeiro cujo escopo nos respectivos países é garantir a boa aplicação dos dinheiros dos contribuintes.

Ao longo destes dois dias foi possível com afincos levar a cabo os objectivos deste V Encontro: aprovar os Estatutos da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP e debater de forma esclarecedora e informativa, trocando saberes e experiências, o papel das auditorias enquanto método privilegiado do controlo financeiro.

Queria congratular-me com a preciosa colaboração de todas as Instituições Supremas de Controlo, traduzida quer nos contributos escritos que oportunamente remeteram ao Tribunal de Contas de Portugal, enquanto entidade organizadora deste Encontro, quer na viva participação nos debates havidos nestes dois dias.

A aprovação dos Estatutos é um marco fundamental para a consolidação e funcionamento da nossa Organização, com proveito recíproco para as nossas Instituições Supremas de Controlo.

A este propósito cumpre destacar a honrosa presença da Secretária Executiva da CPLP, Embaixadora Dulce Pereira, que assistiu a boa parte da aprovação dos Estatutos.

Presença honrosa e proveitosa porque activa e participativa.

Com efeito, Sua Excelência disponibilizou-se para através da CPLP financiar estágios de técnicos das nossas Instituições procurando estreitar a cooperação da CPLP da nossa Organização em tudo o que for de interesse mútuo.

Por seu turno, anunciou que iria propor ao Conselho de Ministros da CPLP a solicitação à nossa Organização de Instituições Supremas de Controlo de Língua Portuguesa a realização de uma auditoria às contas da sua Organização.

Abrem-se pois largas perspectivas de consolidação do prestígio da nossa Organização no seio da CPLP.

Um outro resultado de grande significado neste nosso V Encontro foi a participação por inteiro de uma Delegação do Tribunal de Contas de Angola, presidida pelo Dr. Julião António, e composta de 5 membros. Esta Delegação foi o sinal forte da construção de uma Instituição Superior de Controlo Financeiro em Angola.

O mesmo é dizer que constitui o sinal forte da vontade política de Angola caminhar na senda da democracia e da paz.

Neste aspecto cumpre assinalar que o Presidente do Tribunal de Contas de Angola foi recentemente eleito pela Assembleia Nacional daquele País.

Não obstante estar no início desta enorme tarefa que é construir uma Instituição Superior de Controlo no seu país, o Tribunal de Contas da Angola aceitou a proposta da realização da Assembleia Geral da nossa Organização, já no próximo ano em Luanda.

Impõe-se mais uma vez destacar a participação neste V Encontro, como observadores, da Dr.<sup>a</sup> Fátima Choi, Comissária de Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau, e do Dr. Mariano Lopes da Cruz, como Inspector Geral da Administração Transitória de Timor Leste.

Espero bem que, à luz dos Estatutos agora aprovados, aquelas Instituições venham a assumir senão a qualidade de membros da nossa Organização, pelo menos o estatuto de observadores permanentes em futuros encontros.

Entretanto foram assinados protocolos de cooperação entre o Tribunal de Contas de Portugal e cada uma daquelas Instituições, de Macau e de Timor-Leste. Estes instrumentos garantiram a realização de acções de formação e aperfeiçoamento profissional aos seus técnicos e à troca de toda a informação e experiência a levar a cabo pelo Tribunal de Contas de Portugal.

A ambos o nosso muito obrigado pela honra que nos deram em ter participado neste Encontro, o que constitui garantia segura da perenidade da lusofonia.

Assistimos durante os dois dias de realização deste Encontro 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 o tema que motivou 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.

Para terminar, quero agradecer ao Secretário-Geral da Organização, Ministro Luciano Brandão, todo o apoio concedido à preparação deste Encontro, às Autoridades Regionais, Suas Excelências o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, e o Presidente do Governo Regional, que honraram este evento com a sua presença e apoio.

Um agradecimento especial impõe-se fazer publicamente aos dirigentes e funcionários do Tribunal de Contas, que proporcionaram a melhor comunicação entre nós.

Destes últimos impõe-se destacar os dirigentes e funcionários da Secção Regional dos Açores capitaniados no terreno pelo Subdirector-Geral, Dr. Flor de Lima, que sob orientação do Conselheiro Faustino de Sousa tudo fizeram com competência e abnegação para que este V Encontro fosse um sucesso.

Muito obrigado.



---

## ACÓRDÃOS E SENTENÇAS

---

\* 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.



**CONTROLO PRÉVIO**  
**(1ª SECÇÃO)**



## ACÓRDÃO N.º 31/2001, DE 24 DE ABRIL – 1.º S. PL

### *AMORTIZAÇÃO DO INVESTIMENTO COM AS OBRAS — CABIMENTO ORÇAMENTAL — CONTRATO DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES — OBRA PÚBLICA — PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA — PRINCÍPIO DA IGUALDADE*

#### SUMÁRIO

- I A contratação conjunta, dado estarem em jogo interesses públicos, não pode ser justificada pelo evitar de dois concursos ou de fazer pagar por despesas correntes as de investimento.  
Na realidade, a incorporação de um contrato de empreitada num de fornecimento de alimentação pode restringir a aplicação de regras de um dos regimes contratuais em favor das do outro. Uma das implicações mais evidente traduz-se na realização de obras públicas (por vezes de avultados montantes) sem que estas sejam precedidas de concurso público. Procedendo assim, a Administração não selecciona o empreiteiro mais certificado para o efeito, nem a melhor proposta, ficando, ainda, por se efectuar o adequado acompanhamento, controlo e fiscalização que caracterizam as empreitadas. Acresce que a garantia/responsabilidade da obra fica direccionada para o fornecedor da alimentação e não para o empreiteiro.
- II Deste modo, arredado que fica o regime legal das empreitadas, contemplado no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, verifica-se uma violação dos princípios da igualdade e da concorrência.
- III Torna-se, ainda, motivo de recusa de visto a não especificação do cabimento orçamental dos encargos com as obras. O montante do contrato não pode, por isso, ser, todo ele, cabimentado pela conta – alimentação –, sob o perigo de se ferir as regras de execução orçamental previstas nos artigos 7.º, 8.º e 18.º, n.º 2, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

Conselheiro Relator  
Lídio de Magalhães

Processo n.º 3730/2000  
Sessão de 24.10.2001

## ACÓRDÃO N.º 31/2001 - 1ªS/PL, DE 24 DE ABRIL

### RECURSO ORDINÁRIO Nº 12/01

(Processo nº 3730/2000)

### ACÓRDÃO

O Hospital de Curry Cabral submeteu oportunamente a fiscalização prévia um “contrato de fornecimento com realização acessória de obras”, celebrado com a empresa “LISRESTAL – Organização e Gestão de Restaurantes Colectivos, Lda.”, no montante de 147 844 481\$00, acrescido de IVA, a que foi recusado o visto pelo Acórdão nº 10/2001, de 23 de Janeiro.

No referido acórdão deram-se como provados os seguintes factos:

“O contrato foi precedido de concurso público aberto por aviso publicado no Diário da República em 28 de Setembro de 1999.

Do programa do concurso consta que, além do fornecimento das refeições, o adjudicatário deveria realizar obras de remodelação das cozinhas e do refeitório do Hospital.

Nos termos da clausula 8ª do caderno de encargos (cláusulas especiais) constava que o contrato seria para vigorar desde a data da sua celebração até ao dia 31 de Dezembro de 2000; e que seria renovável automaticamente pelo prazo de um ano se nenhuma das partes até 60 dias antes do termo não comunicasse a intenção de o não renovar.

Além disso estipulava-se também (cláusula 9ª) que os concorrentes deveriam apresentar um plano e um cronograma de amortização do investimento com as obras; e que na eventualidade de o contrato não se renovar ou cessar antes do prazo proposto pelo concorrente para o fim da amortização, que não poderia exceder três anos, o Hospital indemnizaria o adjudicatário no valor da parte não amortizada, de acordo com o referido cronograma de amortização proposto.

Consta do contrato que o valor do mesmo – que inclui a alimentação e as obras acessórias – é de 147.844.481\$00, acrescido de IVA, correspondendo a obras o montante de 83.196.555\$00.

Esta despesa seria paga, e foi efectivamente cabimentada, pela rubrica “622.302 – Alimentação” do orçamento do Hospital .

Além disso ficou também estabelecida a renovação automática do contrato, por períodos de um ano, até ao limite máximo de três anos, por vontade expressa de ambas as partes.”

Em face desta matéria de facto, considerou-se no referido acórdão que “a realização das obras no refeitório e nas cozinhas exigidas ao adjudicatário não se enquadram no objecto do concurso público de fornecimento de refeições” e “não permitem configurar o contrato como um contrato misto de empreitada e de fornecimento de serviços, porque, embora haja simultaneamente, aquisição de serviços e empreitada de obras públicas, o certo é que essa simultaneidade resulta, exclusivamente, da decisão do contratante e não, da sua indispensabilidade ao fim do contrato”.

Refere-se, por outro lado, que “o cabimento dos encargos é prestado pela rubrica 622362 que, no plano oficial de contas dos serviços de saúde, se destina ao fornecimento de serviços de alimentação. Assim, a cabimentação dos encargos com as obras está feita em violação do princípio da especificação orçamental (...)”.

Daqui se concluindo que o procedimento adoptado:

“

- *Violou princípios fundamentais da contratação pública, como o da concorrência e igualdade dos candidatos, que determinam a nulidade do mesmo: artº 133º nº 1 e 2 d) do Código do Procedimento Administrativo;*
- *Violou directamente normas financeiras, como os artigos 7º, 8º e 18º nº 2 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.”*

Desse acórdão vem interposto o presente recurso em que, com abundante argumentação, se firmam as seguintes conclusões:

“1ª O contrato a que foi recusado o “Visto”, tal configurado no contrato e nas peças concursais, é um contrato misto complementar, porquanto o objecto principal é o fornecimento de alimentação ao

*Hospital, havendo a realização acessória de obras na cozinha, sendo que esta obrigação acessória visa assegurar o fornecimento porque está pressuposta a locação de um espaço (gozo de um imóvel) no qual se irão realizar obras de beneficiação.*

- 2ª Ao contrato misto descrito na conclusão anterior, por força da teoria da absorção, aplica-se o regime do artigo 5º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, e não o artigo 5º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março como erradamente faz a decisão recorrida;*
- 3ª A opção por contratos mistos pela Administração cabe no âmbito da autonomia pública, sendo que em contrato atípicos a “Administração exerce uma actividade essencialmente livre dentro dos limites da função”, não sendo censurável pelos Tribunais os fins prosseguidos com a contratação mista. Assim sendo, o fim da contratação não pode servir de fundamento à recusa de “Visto” por parte do acórdão recorrido;*
- 4ª Contrariamente ao alegado pelo acórdão recorrido não se encontram violados os princípios da igualdade e da concorrência, porque os concorrentes foram todos objecto de tratamento igual e não houve qualquer restrição que obstaculizasse à livre concorrência;*
- 5ª O valor da amortização não sendo um investimento que venha a ser aproveitado pelo Hospital Curry Cabral, mas sim pelos adjudicatários do fornecimento de alimentação deve ser incluído no valor da prestação de serviços e não em investimento, pelo que não se encontra violado o disposto quanto às regras da especificação orçamental, contrariamente ao afirmado pelo acórdão recorrido;”*

O Exmo Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se pela manutenção da recusa de visto, sustentando que seja negado provimento ao recurso.

Corridos os vistos, cumpre decidir.

Começará por recordar-se, fixando o que de relevante existe na matéria de facto, o seguinte:

1. Tendo sido ordenado pela autoridade sanitária competente o encerramento da cozinha do Hospital Curry Cabral, viu-se este Hospital obrigado a recorrer ao fornecimento de alimentação dos doentes em sistema de “catering”;

2. Na sequência de estudos efectuados, que visavam avaliar a melhor opção de entre o sistema tradicional (fornecimento de alimentação com cozinha a funcionar no Hospital) ou o sistema de “catering”, foi decidido optar por aquele, o qual, porém, implicava a realização de obras na cozinha;
3. Em face disso, foi lançado um concurso público cujo objecto anunciado era a celebração de um “contrato de prestação de serviços de alimentação com realização acessória de obras”;
4. A decisão de juntar à prestação de serviços a realização de obras foi adoptada na sequência de proposta apresentada ao membro do Governo competente, em que se dizia textualmente:

*(...) parece-nos claro que a melhor solução será a da “alternativa tradicional” com obras a efectuar pelo fornecedor tal como propõe a firma LISRESTAL, tendo em conta que evitaríamos 2 concursos e ultrapassaríamos a questão do suporte financeiro da obra por orçamento de exploração.*

5. De acordo com a proposta da empresa adjudicatária, a composição do investimento a realizar com as sobreditas obras é a que se transcreve:

“a) Equipamento	130 000 000\$00
b) Obras de recuperação e construção	90 000 000\$00
c) Projecto arquitectónico e acompanhamento	8 500 000\$00
d) Aluguer de equipamento – Diversos	<u>8 500 000\$00</u>
TOTAL	237 000 000\$00

6. Ainda de acordo com o que se deduz da mesma proposta, o valor a acrescentar ao preço das refeições para efeitos de amortização do investimento seria obtido pela multiplicação de 24.700 (refeições mensais) X 36 (meses previstos) X 300\$68 (valor a acrescentar por refeição, sem IVA);
7. Havendo a retirar um valor de 17 775 000\$00 por não ter sido adoptado um sistema de recolha e tratamento de lixo proposto pela empresa, o que corresponde a uma redução de 7,5% em todos os valores apresentados no Plano e Cronograma de amortização do

investimento, aquele montante de 237 000 000\$00 fica reduzido para 219 225 000\$00;

8. De acordo com a “memória descritiva” referente à “remodelação da cozinha” as obras a realizar contemplam:

- Edifício (construção civil/estrutura)
- Água e esgotos
- Combate a incêndio
- Instalação eléctrica
- Aquecimento e ventilação
- Equipamento frigorífico
- Equipamento de hotelaria

E, em outro passo, inclui-se a implantação de refeitório, para funcionários, que garanta 4 turnos X 180 pessoas.

A primeira questão sobre a qual nos devemos debruçar é sobre a legalidade da opção pela incorporação, num contrato de fornecimento de alimentação, de um outro através do qual se hão-de fazer obras.

Dir-se-á, para começar, que a análise desta questão não significa que este Tribunal vá, nesta sede, avaliar uma opção de gestão, enquanto tal.

Respeitados os constrangimentos impostos pela lei e pelos princípios gerais da actividade administrativa, as opções de gestão são obviamente licitas e insindicáveis.

Uma parte substancial das alegações do recurso referem-se à qualificação do instrumento contratual submetido a fiscalização prévia e à vigorosa defesa da legalidade da actuação da Administração, “in casu”, como resultante da autonomia contratual pública.

Dir-se-á, a este propósito, que, mais importante do que qualificar a junção contratual consubstanciada no instrumento submetido a visto, é saber se ela é possível, face ao Direito.

É que a junção contratual pode implicar, em maior ou menor medida, restrições à aplicação das regras de um contrato ou procedimento em favor das regras de outro(s):

Tendo em conta este condicionamento, tal junção há-de ter algo de intrinsecamente coerente que torne razoável e proporcionada a supressão procedimental que resulta da cumulação de dois contratos diferentes.

No caso dos autos temos, inequivocamente, para além do fornecimento de alimentação, obras vultuosas, com um preço que ascende a mais de duas centenas de milhares de contos e com alguma complexidade.

Trata-se, por outro lado, de obras em edifício público, feitas para nele perdurarem, as quais ficam sendo propriedade de uma entidade pública que, de resto, as pagará integralmente.

Ou seja, não podem deixar-se de ter-se as referidas obras como obras públicas, para todos os efeitos legais.

Ora, tratando-se de obras públicas, e ficando como que “ocultas” no contrato de fornecimento, resultam daí consequências de vária ordem, ao nível procedimental e ao nível contratual.

Ao nível do procedimento pré-contratual isso implicou que obras, com o valor total de mais de duas centenas de milhares de contos e com a complexidade inerente, não fossem objecto de concurso público, aberto a empreiteiros de obras públicas, com os consequentes afastamentos de princípios informadores da contratação pública, como se verá.

Significa também que as obras – num edifício público, para nele serem implantadas e nele perdurarem – poderiam ser feitas por quem não tenha certificação adequada, nos termos legais, para a realização de obras públicas.

Tais obras seriam feitas, naturalmente, sem as peças iniciais obrigatórias no processo de concurso de obras públicas e sem o acompanhamento, controle e fiscalização típicas das empreitadas.

O mesmo se diga nomeadamente a propósito da garantia, pese embora a cláusula 13ª do contrato que, porém, não responsabiliza directamente um empreiteiro mas apenas o fornecedor da alimentação.

E com este afastamento do regime legal das empreitadas não foram efectivamente respeitados os princípios da igualdade e da concorrência.

Tais princípios apenas seriam garantidos se fossem tratados com igualdade os potenciais concorrentes - ou seja, todos os que estivessem

habilitados para o efeito - e não aqueles que fossem seleccionados por um fornecedor de alimentação.

A realização de obras públicas que, em bom rigor, não foram, enquanto tais, objecto de concurso, fez com que a Administração não pudesse escolher nem o empreiteiro, nem a proposta, sendo que ambos – contratante e proposta – devem ser objecto da escolha da Administração.

E não faz nenhum sentido argumentar com o facto de que qualquer empreiteiro poderia concorrer desde que se associasse com um fornecedor de alimentação...

Poder-se-á dizer que, sendo as obras da empresa adjudicatária, as razões que se sumariaram não têm importância alguma.

Mas não é assim.

Já se referiu que, além do mais, o erário público pagará até ao último escudo o montante investido, sendo também certo que a cozinha reestruturada e reequipada, bem como o refeitório, ficam no edifício público para a utilização que for futuramente determinada por quem tem competência para o efeito.

A enumeração, ainda que abreviada e sintética deste conjunto de circunstâncias, já é, por si só, de molde a pôr em guarda o intérprete ao confrontá-las com a pura e simples autonomia de gestão para decidir-se pela assinalada junção contratual.

Por outro lado, a junção destes contratos não parece justificada por nenhuma razão intrínseca que inculque sequer a sua complementaridade e é muito diferente do exemplo de escola das obras necessárias para a colocação de um aparelho de ar condicionado.

Aliás, como resulta dos autos, a junção dos contratos parece ter resultado de circunstâncias exteriores (evitar dois concursos, pagar obras por rubrica de despesas correntes).

E dados os interesses públicos em jogo, amplamente protegidos pela lei, teria de haver como que uma inevitabilidade da contratação conjunta para justificar que fossem postergados por uma simples decisão de gestão.

E, com isto, - repete-se - não se pretende lavrar nenhuma censura à celebração conjunta de dois contratos, enquanto opção de gestão como tal, salvo se essa opção (como é o caso) fere princípios ou normas a que a Administração deve estrita obediência.

Acresce que nem sequer seria necessário invocar, no presente processo, a imprescindível observância de preceitos fulcrais referentes às empreitadas de obras públicas para concluir pela ilegalidade do procedimento.

Basta atentar no seguinte.

O valor indicado no contrato é de 147 529 337\$00 (acrescido de IVA) dos quais 117 529 844\$00 correspondem a refeições e 30 315 144\$00 a amortização de investimento.

Considera a entidade recorrente que, como o valor da amortização é inferior ao que vem imputado ao fornecimento, estaria achado o fundamento para a aplicação do artº 5º do Dec-Lei nº 197/99 e, com ele, do regime do mesmo diploma, com o implícito afastamento do Dec-Lei nº 59/99 e do respectivo regime.

Ainda que com este argumento fosse possível afastar todo o regime das empreitadas (prescindindo por completo do esforço interpretativo necessário à articulação do regime do artº 5º do DL 59/99 com o do artº 5º do DL 197/99), o valor a considerar para aplicação deste artigo não pode deixar de ser o valor da obra.

Ora o valor da obra é de 219 225 000\$00 (e não 83 196 555\$00, como se diz no acórdão recorrido) e é aquele o valor a ter em conta independentemente da forma como é pago ou do fraccionamento a que o seu pagamento é submetido.

Assim, ainda que razões de autonomia de gestão, as mais ingentes (e não porventura simplesmente as de evitar dois concursos ou de fazer pagar por despesas correntes as de investimento), pudessem justificar a contratualização conjunta, o simples critério da maior onerosidade não levaria ao afastamento do regime das empreitadas, como resulta do próprio teor literal dos artigos citados – e tendo também em conta o disposto no artº 7º, nº. 1; do DL 197/99, aplicável, “mutatis mutandis”, ao contrato de empreitada, por força do artº 4º, nº1, al. a).

Também em relação ao outro fundamento em que assenta a recusa de visto anteriormente decidida não se mostra ter razão a entidade recorrente.

Disse-se no acórdão recorrido que a cabimentação dos encargos com as obras está feita em violação do princípio da especificação orçamental. Assim é, com efeito.

Já vimos que o montante do contrato é de 147 844 481\$00, todo ele cabimentado pela conta 622362 (Alimentação).

Já vimos também que, em cada ano, o pagamento do Hospital à empresa incorpora também a amortização do equipamento e das obras a executar.

Por muito bem fundada que estivesse; de outros pontos de vista, a opção tomada pela entidade adjudicante, a verdade é que não se pode negar que esta está pagando um investimento que, naturalmente, fica propriedade sua e do qual fará, no uso das suas atribuições, o que achar mais conveniente.

Isto é, nos preços que o adjudicatário cobra, e no que toca ao montante agregado a cada refeição, repercute-se não num investimento da empresa mas investimento público transitoriamente suportado pelo adjudicatário, o qual, logo que satisfeito desse montante (por via de incorporação no preço das refeições ou por via de indemnização), nada mais terá a ver com ele.

De resto, nem se entende a asserção aparentemente contida no recurso (cfr. VI – 2.) onde se diz tratar-se de “um investimento por conta da entidade pública contratante a qual não aproveita – nem nunca se aproveitará – do mesmo”...

Os autores são unânimes em destacar a importância da especificação orçamental.

Sousa Franco (“Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I, 1992, pág. 353) entende que a regra da especificação “encontra o seu fundamento numa necessidade de clareza e nos próprios objectivos da instituição orçamental, que seriam defraudados sem esta exigência”.

Para Braz Teixeira (“Finanças Públicas e Direito Financeiro”, pág. 126) a especificação das despesas permite conhecer “com rigor, clareza e simplicidade em que consistem e a que se destinam”, acrescentando Teixei-

ra Ribeiro (“Lições de Finanças Públicas”, pág. 44) que, de outra forma, o orçamento não poderia ser uma “exposição do plano financeiro”.

Os fins a que a doutrina aponta como ínsitos à especificação orçamental ficariam frustrados se a Administração pudesse qualificar livremente as despesas para efeitos orçamentais fora dos casos em que a lei o permite.

Tendo em conta quanto se expôs, verifica-se que houve efectiva violação:

- dos princípios da igualdade e da concorrência, designadamente na formulação que deles fazem os artºs 9º, nº 1, e 10º do Dec-Lei nº 197/99 – cfr. ainda o artº 4º, nº 1, al. a);
- das regras de execução orçamental previstas nos artigos 7º, 8º e 18º, nº 2, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

E, assim sendo, as referidas violações de lei integram respectivamente os fundamentos de recusa do visto previstas nas alíneas a) e b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Termos em que se confirma a decisão de recurso de visto, negando provimento ao recurso.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 24 de Abril de 2001.

### **O Conselheiro Relator**

Lídio de Magalhães

### **Os Conselheiros Adjuntos**

Ribeiro Gonçalves

Pinto de Almeida

**O Procurador-Geral Adjunto**

António Cluny

## ACÓRDÃO Nº 63/2001 – 1ªS/PL, DE 27 DE NOVEMBRO

*ADJUDICAÇÃO — CONTRATO DE EMPREITADA — DONO DA OBRA — OBRA PÚBLICA — PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE — TRABALHOS A MAIS — VALOR ESTIMADO DO CONTRATO*

### SUMÁRIO

1. A norma do artº 107º, nº 1, al. b) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março que dispõe que: “1 - O dono da obra não pode adjudicar a empreitada: b) Quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso”, além de imperativa, tem natureza financeira;
2. O conceito indeterminado contido nesta norma – “consideravelmente superior” – deve ser preenchido com recurso a outros desvíos permitidos ou tolerados pelo mesmo diploma legal, em especial o que se acha fixado no artº 45º, nº 1 para os designados “trabalhos a mais”;
3. É consideravelmente superior a proposta que ultrapasse em mais de 25% o preço base do concurso ou o valor estimado do contrato;

Conselheiro Relator  
Pinto de Almeida

Processo nº 1822/01  
Sessão de 27.11.2001

## ACÓRDÃO N.º 63/01-1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 55/2001  
(Processo n.º 1 822/01)

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 3 de Julho de 2001 foi aprovado o acórdão nº 1362001-3.Jul.1ªS/SS que recusou o visto ao contrato de empreitada para a “**Construção do Bairro da Pedra Furada**” celebrado entre a **Câmara Municipal de Vila Franca de Xira** e a empresa **OBRECOL – Obras e Construções, S.A.**, pelo valor de 1 087 093 164\$00, acrescido de IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a violação do artº 107º, nº 1, al. b) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março porquanto, *“no concurso público que precedeu a respectiva adjudicação fora publicitado como preço base o de 806.600.000\$00”* tendo a adjudicação sido feita pelo montante de 1.087.093.164\$00 o que, *“no caso concreto o desvio do valor contratual em relação ao valor projectado é de mais 34% pelo que, mesmo para o senso comum, não pode deixar de considerar-se como consideravelmente superior ao que fora anunciado”*.

2. Não se conformando com o decidido, a Senhora Presidente da Câmara de Vila Franca de Xira recorreu do mencionado acórdão pedindo a repreciação do processo e a consequente concessão do visto. Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 5 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, donde se transcrevem as partes tidas por mais significativas:

*“A Câmara Municipal na sua reunião de 12/04/00 deliberou abrir um concurso público para a empreitada para a Construção do Bairro da Pedra Furada, cujo preço base era de 808 600 000\$00 e prazo de execução de 540 dias. (...)*

*O anúncio relativo ao concurso foi publicado na III Série, do Diário da República nº 112, em 15/05/00.*

*Este concurso viria a ser anulado por deliberação, tomada pela Câmara Municipal na sua reunião de 00/10/04.*

*Na reunião da Câmara Municipal de 00/10/04 foi deliberado abrir novo concurso destinado à mesma, empreitada.*

*O anúncio relativo ao novo concurso foi publicado na III Série do Diário da República nº 234, em 00/10/10.*

*O preço base apresentado por estimativa da obra a realizar manteve-se o mesmo, não tendo sido actualizado. (...)*

*(...), não se pode considerar que o valor da adjudicação de 1 087 093 164\$00 seja um valor consideravelmente superior ao preço base do concurso porquanto este, não espelhava, nem espelha, como deveria acontecer, os custos efectivos da obra.*

*Por outro lado, a lei não define quando é que um preço total é “consideravelmente superior” ao preço base do concurso.*

*(...) a douta jurisprudência não se deverá aplicar como se de uma lei se tratasse, sem se efectuar uma adequação material a cada caso (...).*

(...) Por duas razões:

*O sistema jurídico português não admite a jurisprudência como fonte de direito; (artº 1º do código civil) e*

*Os tribunais só podem fixar, por meio de assentos, doutrina com força obrigatória geral, nos casos declarados na lei, o que não acontece no caso em apreço (artº 2º do código civil).*

(...) A taxa de 25% prevista nos artº 26 e 45/1 do Decreto-Lei nº 59/99 reporta-se a um desvio admitido por lei para controlo e contenção de despesas públicas e à necessidade de se fazer cumprir os orçamentos de forma rigorosa(...).

(...) Enquanto que o conceito de preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso previsto f no artº 107º/1 alínea b) do mesmo diploma não se relaciona com os factos acima descritos no artigo anterior .

O conceito "preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso" reporta-se a um preço base calculado por estimativa o qual pode não estar correcto como aconteceu no caso em apreço e acontece noutras situações.

(...), apesar da expressão mencionada no Decreto-Lei nº 405/93, no artº 99/1º "Salvo se o interesse público prosseguido o determinar" não constar da alínea b), do nº 1, do artº 107, do Decreto-Lei nº 59/99, deve entender-se que a mesma se encontra subjacente a este, porquanto nos termos do nº 1, do artº 266, da Constituição da República Portuguesa "a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos".

Neste sentido, " tendo em vista a prossecução do interesse público (...)", solicita-se também aos Venerandos Conselheiros que reapreciem a decisão que recusou o visto, porquanto:

- a), A empreitada destina-se à construção de fogos para realojar famílias carenciadas socialmente que vivem em barracas;
- b) Parte das barracas já se encontram a ser demolidas, as famílias foram instaladas em casas pré-fabricadas tendo em conta que o realojamento é faseado e as construções vão realizar-se no local onde as barracas estão a ser demolidas;
- c) Caso a recusa de visto se mantenha o preço base da obra terá de ser revisto e actualizado acima de um / milhão de contos(...);
- d) (...) Sendo que o preço, numa futura adjudicação, não se prevê que seja inferior a aquele que foi objecto de actual adjudicação (...);

*e) (...) Ao contrário, prevê-se que o valor de adjudicação possa até ser superior ao actual;*

*f) Por outro lado, o atraso no início da realização da obra obrigará a prejuízos não só para as famílias as .quais viverão sem condições nas casas pré- fabricadas por mais tempo e à Câmara Municipal, a qual vai ter custos acrescidos com a nova repetição do processo de concurso e com o diferencial do valor da proposta relativa ao preço da empreitada que terá de suportar;.*

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto e laborioso parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto.

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

#### 4.1 Os Factos

Para a decisão do recurso relevam os seguintes factos que se dão como provados nos autos:

- Por anúncio publicado no Diário da República, III Série, de 15 de Maio de 2000, a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira abriu concurso público para a realização da empreitada designada por “Bairro da Pedra Furada – PER – Vila Franca de Xira”;
- No nº 3 da alínea a) do ponto 3 do referido anúncio fixou-se o preço base da empreitada em 808 600 000\$00, com exclusão do IVA;
- Este concurso foi anulado por deliberação da Câmara de 4 de Outubro de 2000;
- Em consequência, foi aberto novo concurso para a realização da mesma empreitada “Bairro da Pedra Furada – PER – Vila Franca de Xira”, cujo anúncio foi publicado no Diário da República, III série, de 10 de Outubro - Suplemento;
- No nº 3 da alínea b) do ponto 3 deste anúncio manteve-se o preço base da empreitada fixado no anúncio do concurso entretanto anulado, isto é, em 808.600.000\$00, com exclusão do IVA;
- A empreitada é por preço global;
- A este concurso apresentaram-se treze concorrentes cujas propostas variavam entre os valores de 1.455.436.142\$00 e 1.087.030.253\$00, acrescidos de IVA;

- A empreitada foi adjudicada pelo preço de 1 087 093 164\$00, acrescido de IVA. à empresa OBRECOL – Obras e Construções, S.A por deliberação da Câmara de 18 de Abril de 2001;
- O valor da adjudicação é 34,4% superior ao preço base do concurso;
- Ao contrato em causa, celebrado em 21 de Maio de 2001, foi recusado o visto por este Tribunal em 3 de Julho passado.

#### 4.2 Apreciando.

As questões suscitadas no recurso podem sintetizar-se nos seguintes termos:

- i) A jurisprudência do Tribunal não deverá aplicar-se como se de uma lei se tratasse;
- ii) Não será correcto o preenchimento do conceito “preço consideravelmente superior” contido na al. b) do citado n° 1 do art° 107° com recurso à percentagem prevista para os “trabalhos a mais” no art° 45° do mesmo diploma (25%) por ser diferente a “ratio” de cada uma das normas;
- iii) A aferição do “preço consideravelmente superior”, não tendo sido estipulada pelo legislador, deverá ser feita casuisticamente;
- iv) A recusa do visto ao contrato acarreta prejuízos quer para a Câmara quer para o interesse público.

Vejamos se assiste razão à recorrente nas questões, ou em alguma das questões, que suscitou.

Quanto à primeira, “*aplicação da jurisprudência do Tribunal*”, é certo que esta só é obrigatória para o Tribunal quando fixada nos termos do art° 101° e seguintes da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC), ou seja, quando fixada pelo plenário geral em recurso extraordinário específico<sup>1</sup>.

Não foi, seguramente, neste sentido que no acórdão recorrido se invocou a jurisprudência anterior. Foi-o, sim, tendo presente o disposto no n° 3 do art° 8° do Código Civil onde se estatui que “nas decisões que proferir, o julgador terá em consideração todos os casos que mereçam

---

<sup>1</sup> A propósito, o art° 2° do Código Civil foi revogado pelo n° 2 do art° 4° do Decreto-Lei n° 329-A/95, de 12 de Dezembro.

tratamento análogo, a fim de obter uma interpretação e aplicação uniformes do direito”.

As segunda (diferentes razões de ser das normas dos art's 45º e 107º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março) e terceira (a aferição do “preço consideravelmente superior” deverá ser feita casuísticamente) questões estão intimamente relacionadas pelo que as apreciaremos em conjunto, adiantando, desde já, que quanto a elas não assiste razão à recorrente. Sobre estas questões escreveu o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto no seu douto parecer:

*“... atendendo apenas à sua inserção sistemática, podemos dizer que o artigo 45º se dirige, no essencial, a acautelar preocupações de natureza pública e financeira do dono da obra e que o artigo 107º se insere numa série de normas cuja finalidade é acautelar princípios básicos que devem enformar os concursos públicos relativos às empreitadas de obras públicas e, designadamente, a sua fase adjudicatória.*

*(...)*

*Não podemos, porém, olvidar que todo o diploma pretende constituir um instrumento harmónico e um regime legal que tem em vista, como se diz no referido preâmbulo a melhor regulação do mercado de obras públicas, no sentido de tornar mais rigoroso e transparente todo o processo de concurso.*

*Assim, todas as normas do diploma em causa, mesmo as próprias normas relativas à definição dos contratos ou ao controlo de custos do dono da obra devem ser interpretadas na sua adequada complexidade e de acordo com aquele desígnio global e específico; um aumento de rigor e transparência.*

*Não podem, assim, colher interpretações que se queiram abstrair deste desígnio fundamental.*

*É neste sentido que teremos de compreender, como depois se desenvolverá, a própria interpretação que o Tribunal de Contas vem fazendo do nº 1, b) do artigo 107º do DL nº 59/99, de 2 de Março com recurso ao disposto no artigo 45º nº 1 do mesmo diploma.*

*Com efeito, se o interesse directamente subjacente ao artigo 45º nº 1 se pode relacionar com o controlo de custos e, por isso, nada parece ter a ver com as regras disciplinadoras e garantias do processo adjudicatório contidas na Secção IX do Cap. III, do Título III, a verdade é que o artigo 107º pretende, também ele, ao fim e ao cabo, dotar a Administração de mais um meio preventivo dos seus interesses.*

*Ou seja, embora com âmbitos distintos, ambos os normativos procuram, numa perspectiva de maior rigor, acautelar o interesse público e, designadamente, o interesse do controlo financeiro da despesa”.*

Subscrevemos por inteiro as considerações acabadas de transcrever, onde se demonstra a coerência da interpretação que este Tribunal tem vindo a fazer ao socorrer-se do artº 45º para preencher o conceito indeterminado de “preço consideravelmente superior” contido no artº 107º, nº 1, al. b).

Acrescentamos, no entanto, que o recurso aos limites impostos por outras normas do mesmo diploma legal, nada mais nada menos que o artº 45º que, para o caso dos “trabalhos a mais” fixa, dentro de condicionalismos legais apertados, o limite máximo permitido em 25% do valor do contrato inicial, tem ainda outra razão de ser. Se é certo que o conceito “consideravelmente superior” é indeterminado ele tem na sua raiz uma natureza quantitativa, pelo que só poderá ser preenchido com grandezas objectivadas ou objectiváveis. Então, para evitar subjectivismos e na procura de coerência e uniformidade do sistema jurídico, nada melhor do que procurar dentro do mesmo diploma legal a dita ordem de grandeza.

Assim sendo, sob pena de se aceitar uma discricionaridade que a lei não permite, a aferição daquele conceito não pode ser feita casuísticamente, como a recorrente pretende, mas dentro de critérios definidos, precisos e uniformes que, ao não terem sido fixados, terá o legislador pretendido deixar à jurisprudência (e se não pretendeu, na realidade deixou) a sua determinação. A seguir-se a tese da recorrente, como bem refere o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto no seu douto parecer, *“poderia levar, definitivamente, ao livre arbítrio, inviabilizando os objectivos da lei e pondo em crise todos os princípios porque se deve reger a contratação pública”.*

Em defesa da avaliação casuística do “preço consideravelmente superior” alega a recorrente que o preço base do concurso é calculado por estimativa e pode estar errado, não espelhando os custos da obra.

É um facto. Mas por isso é que a lei admite desvios, mesmo para mais, para o preço da adjudicação. Só que tais desvios têm limites que, por não quantificados pelo legislador, cabe ao aplicador do direito balizá-los, como se disse.

E tudo o que se vem dizendo compreende-se pelos efeitos, sobretudo externos, que tem a indicação do preço base do concurso.

É que o concurso público encerra uma dupla natureza jurídica: a de proposta contratual e a de convite a contratar.

Enquanto proposta contratual, o dono da obra apresenta aos potenciais concorrentes as condições em que se propõe contratar. De entre estas, atento o disposto no nº 1, al. b) do artº 107º, assume particular relevo o preço base do concurso por significar o montante, ainda que com pequeno desvio, que o dono da obra se propõe pagar. Ora, esta informação é, ou pode ser, determinante para a formação da vontade do eventual concorrente em se apresentar ou não ao concurso. Sabendo que o dono da obra não poderá pagar muito mais do que o preço base estabelecido (por força do citado artº 107º) e se concluir que apenas poderá realizar a empreitada por preço consideravelmente superior ao fixado, não terá qualquer interesse em apresentar proposta ao concurso.

Ou, como, mais uma vez, bem refere o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto no seu douto parecer *“muitos poderiam ter sido, com efeito, os que não concorreram perante o irrealismo do preço base efectivamente publicitado. Por outro lado, perante um preço base bem calculado, poderia ter havido outros concorrentes interessados, que tivessem feito propostas melhores, numa perspectiva de relação de qualidade preço, do que aquelas que foram apresentadas pelo universo dos concorrentes que, afinal, se apresentaram”*.

Portanto, para que a concorrência não seja desvirtuada é necessário que as condições publicitadas sejam respeitadas no processo adjudicatório, o que não sucede se a empreitada vier a ser adjudicada por preço consideravelmente superior ao preço base do concurso.

Por fim, analisemos os alegados prejuízos para a Câmara e para o interesse público, decorrentes da recusa do visto ao contrato em apreço.

O Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, no artº 99º, nº 1, ao regular a matéria agora prevista no artº 107º, nº 1, al. b), estipulava a mesma proibição, admitindo, porém, na parte final da própria al. b) uma ressalva – *“salvo se o interesse público prosseguido o determinar”*. Este interesse só poderia ser o interesse próprio do dono da obra.

Porém, tal excepção foi omitida na actual norma, o que lhe conferiu um carácter mais restritivo. O que bem se compreende, já que, no dizer do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto em seu douto parecer *“... esta referência era, em si, contraditória, pois podia, como de facto acontecia, permitir interpretações que, em si mesmas, olvidavam aspectos essenciais desse interesse público (quase o assimilando apenas à*

*ideia de estado de necessidade, mas ampliando esta última desmesuradamente), enquanto contrapunha este conceito à ideia do devido respeito da Administração pelo princípio da legalidade.*

Em suma, basta a este respeito dizer que quem melhor prossegue, defende e acautela o interesse público é a lei e que a melhor forma de a Administração Pública cumprir o que no artº 266º da Constituição da República se dispõe, é o rigoroso cumprimento da lei. E que, se algum prejuízo advier ele só pode ser assacado à própria Câmara.

\*

Pelo que acaba de se dizer, o desvio de 34,4% verificado entre o preço base publicitado e o valor da adjudicação, no seguimento da jurisprudência anterior, tem de ter-se por consideravelmente elevado, donde atenta a imperatividade da norma do artº 107º já referido, não consente a adjudicação em causa. E esta imperatividade proibitiva da adjudicação resultante da expressão utilizada no texto legal – “o dono da obra não pode adjudicar a empreitada” – nada tem a ver com o facto de o legislador não ter quantificado o “consideravelmente superior”, como defende a recorrente. Ao não quantificar tal conceito deixou essa tarefa, como já vimos, ao aplicador do direito.

5. Assim, atenta a natureza eminentemente financeira do já várias vezes invocado artº 107º, bem andou o acórdão recorrido ao recusar o visto ao contrato em causa, aliás na pegada da jurisprudência uniforme deste Tribunal consagrada, por todos, no acórdão nº 18/01- Mar.27-1ªS/PL, lavrado nos autos de Recurso Ordinário nº 14/2001 e publicado no Diário da República, II série, de 21 de Abril de 2001.

Pelos fundamentos expostos acorda-se, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao recurso, confirmando na íntegra o acórdão recorrido e a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias.

Lisboa, 27 de Novembro de 2001.

**O Conselheiro Relator**

Pinto Almeida

**Os Conselheiros Adjuntos**

Cons. Ribeiro Gonçalves

Marques Ferreira

**O Procurador-Geral Adjunto**

António Cluny

## ACÓRDÃO N.º 69/2001

### *ADJUDICAÇÃO — CONTRATO DE EMPREITADA — DONO DA OBRA — PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE — TRABALHOS A MAIS*

#### **SUMÁRIO:**

- I. A norma do art.º 107º, n.º 1, al. b) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março que dispõe que: “1 - O dono da obra não pode adjudicar a empreitada: b) 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 45º 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.
- IV. Para justificar um desvio de cerca de 40%, não é legítimo invocar como circunstâncias supervenientes à abertura do concurso as particulares condições que se fizeram sentir no mercado de obras públicas, devido à proximidade das eleições autárquicas.

Conselheiro Relator  
Ribeiro Gonçalves

Processo n.º 2174/01  
Sessão de 18.12.2001

# ACÓRDÃO N.º 69/2001 - 1ªS/PL, DE 18 DE DEZEMBRO

## RECURSO ORDINÁRIO N.º 71/01

(Processo n.º 2 174/01)

### I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 16 de Outubro de 2001, foi proferido o acórdão de subsecção n.º 165/2001, que recusou o visto ao contrato de empreitada referente à “Construção dos Acessos às Zonas Industriais de Gandra e Rebordosa”, celebrado, em 22 de Junho de 2001, entre o Município de Paredes e a empresa “Sociedade M. Santos e Companhia, S.A.”, pelo valor de 257.000.930\$00, sem IVA.
2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto na alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto (violação directa de norma financeira – art.º 107º n.º 1 al. b) do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março).
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:

- I A adjudicação que esteve na base do contrato aqui em causa foi feita por um preço superior ao preço base indicado no programa do concurso.*
- II A diferença de preços verificada ficou-se a dever às especiais condições que o mercado de obras públicas atravessava no decurso do procedimento concursal, que determinaram um agravamento dos preços praticados.*
- III Apesar do desvio verificado, o concurso público aqui em causa respeitou integralmente o princípio da concorrência, tendo-se verificado a participação de um número elevado de concorrentes.*
- IV A celebração deste contrato não implicou uma despesa desmesurada pois ficou claramente demonstrado que o valor pelo qual se adjudicou a obra se enquadra dentro dos preços praticados no mercado, sendo impossível a obtenção de um preço mais baixo.*

*V Face às condições descritas, não se pode considerar que as propostas apresentadas tenham um preço consideravelmente superior ao preço base fixado no programa do concurso.*

*VI A recorrente, com a adjudicação e a subsequente celebração do contrato, não violou o artigo 107º, nº 1 alínea b) do Decreto-lei nº 59/99 de 2 de Março.*

*VII Não houve assim a violação directa de nenhuma norma financeira, que justifique a recusa do visto.*

*Termos em que deve o presente recurso ser admitido, vindo a final a ser julgado procedente, concedendo-se o visto ao contrato aqui em causa.*

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**

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o contrato de empreitada referente à “Construção dos Acessos às Zonas Industriais de Gandra e Rebordosa”, celebrado, em 22 de Junho de 2001, entre o Município de Paredes e a empresa “Sociedade M. Santos e Companhia, S.A.”, pelo valor de 257.000.930\$00, sem IVA.
2. O contrato referido no nº anterior foi precedido de concurso público em cujo programa havia sido indicado como preço base do concurso o montante de 184.210.105\$00 (também sem IVA), igualmente publicitado no respectivo anúncio.
3. Ao contrato em apreço foi recusado o visto, por este Tribunal, em sessão de subsecção de 16 de Outubro de 2001 (acórdão nº 165/2001).

## **III O DIREITO**

Conforme resulta do que já ficou dito a recusa do visto ao contrato teve por fundamento a violação do disposto no art.º 107º nº 1 al. b) do De-

creto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, em virtude da adjudicação ter sido feita por valor consideravelmente superior ao preço base do concurso.

De facto, a adjudicação foi feita por 257.000.930\$00 e o preço base do concurso era de 184.210.105\$00, pelo que o valor daquela excedeu em quase 40% o preço base.

E, conforme é dito no acórdão recorrido, a referida disposição (contrariamente ao que sucedia anteriormente) não permite qualquer discricionariedade na decisão de adjudicar quando o preço oferecido seja consideravelmente superior ao preço base.

No mesmo acórdão procuram evidenciar-se os fundamentos que terão levado o legislador a fazer esta opção e que terão sido, designadamente, os seguintes:

- A verosimilhança do preço base indicado nos concursos é um elemento de correcção do procedimento concursal sem o qual fica em crise a sua própria fidedignidade e até mesmo a realização do princípio da concorrência;
- O preço base anunciado é um ponto fundamental da oferta que o dono da obra lança à concorrência e daí que os potenciais concorrentes devam poder confiar em que o valor da adjudicação não será muito diferente daquele que é anunciado e têm também de estar certos de que a obra lhes não será adjudicada se apenas puderem oferecer um preço excessivo quando comparado com o preço base anunciado;
- Finalmente, visa-se a realização da disciplina financeira pública – o que confere ao referido preceito legal natureza indiscutivelmente financeira – fazendo com que os custos das obras não excedam desmesuradamente quanto se encontra planeado e previsto pelos órgãos competentes das pessoas colectivas públicas.

Quanto a saber se no caso sub judice a referida discrepância entre o preço base e o valor da adjudicação preenche o conceito indeterminado de “consideravelmente superior”, no acórdão recorrido alude-se à jurisprudência deste Tribunal que tem entendido que deve considerar-se “consideravelmente superior” toda a discrepância que exceda outros desvios permitidos ou tolerados pela lei, designadamente o de 25% rela-

tivo aos chamados “trabalhos a mais”, a que alude o art.º 45º do mesmo diploma legal. É referido ainda, e em nosso modo de ver com razão, que um preço quase 40% superior é, mesmo para o senso comum, um preço consideravelmente superior.

E chegados aqui é de referir que o acórdão recorrido, quer no que diz respeito à decisão quer quanto aos fundamentos da mesma, integra-se perfeitamente naquilo que tem sido jurisprudência pacífica e uniforme deste Tribunal desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março.

Porém, o recorrente discorda do mesmo, por três ordens de razões que passamos a enumerar:

- 1ª O desvio (entre o preço base e o valor da adjudicação) é única e exclusivamente imputado a circunstâncias supervenientes à abertura do concurso e que são as particulares condições que se fizeram sentir no mercado de obras públicas a partir do segundo trimestre do ano em curso, devido à proximidade das eleições autárquicas;
- 2ª Dadas as referidas circunstâncias, não foi afectada a concorrência nem houve prejuízo para o interesse público pois o recorrente nunca conseguiria contratar uma empreitada desta natureza e com este objecto por um preço igual ao preço base;
- 3ª A obra aqui em questão é comparticipada financeiramente pelo III Quadro Comunitário de Apoio, no âmbito do AIBT do Vale do Sousa, pelo que a decisão de não adjudicação implicaria graves prejuízos para o Município e para o interesse público que ele prossegue.

Expostas as razões do recorrente, passemos à sua análise.

Quanto à 1ª, que na perspectiva do recorrente será a fundamental ou básica, a mesma é totalmente improcedente, não resistindo a uma reflexão minimamente objectiva.

Já há muito, antes da abertura do concurso, se sabia em que época iam ter lugar as eleições autárquicas.

De modo que se é verdade, como diz o recorrente, que nos períodos que antecedem as eleições, devido ao acréscimo invulgar da procura, os empreiteiros sobem muito os preços, das duas uma: ou os donos das obras tomam tal facto em consideração quando fixam o preço base ou, e será porventura esta a posição que melhor defende o interesse público, lançam os concursos noutras ocasiões.

O que não tem qualquer relevância é vir falar em circunstâncias supervenientes pois estas só poderiam ser tomadas em consideração se fossem imprevistas ou anómalas e, no caso, nada disso se verifica.

A referida disposição legal – art.º 107º n.º 1 al. b) do mencionado Decreto-Lei n.º 59/99 –, terá também como mérito impor uma certa disciplina no mercado de obras públicas, que deverá ser tida em conta pelos donos das obras e pelos empreiteiros, não devendo os primeiros concentrar a realização das obras nos períodos pré-eleitorais e não devendo os segundos aproveitar-se das situações para subirem de forma especulativa os preços.

Como bem diz o Exmo. Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer, nas actuais condições económicas do nosso país e atenta a qualidade técnica média dos projectos, não se justificam variantes entre o preço da adjudicação e o dos preços base que ultrapassem aquele limite (25%), pois não há factores materiais e económicos ou outros que permitiam compreender um tal desajustamento sem que se ponham em causa, além do mais, os princípios e valores a que deve obedecer o processo adjudicatório público, designadamente o da transparência e o da livre concorrência.

Do exposto se concluindo que improcede, totalmente, a primeira das razões invocadas pelo recorrente.

E, improcedendo a 1ª improcede igualmente a 2ª, em parte pelas razões já invocadas. É que as circunstâncias supervenientes invocadas pelo recorrente ou não se verificaram ou, tendo-se verificado, são irrelevantes para a sua tese, na medida em que não podem ser consideradas imprevistas ou anómalas.

Não tem fundamento a afirmação do recorrente de que não foi afectada a concorrência. O facto de ter havido vários concorrentes não prova que o princípio fundamental da concorrência (e da transparência) não tenha

sido afectado. A afirmação é meramente especulativa. A ser cumprida a lei ignora-se quem concorreria e que propostas apresentaria. Por outro lado não se compreende a afirmação do recorrente de que nunca conseguiria contratar uma empreitada desta natureza e com este objecto por um preço igual ao preço base. É que a ser assim por que razão anunciou o referido preço base e não o que seria correcto? É certo que sempre poderá dizer que o problema radica nas circunstâncias supervenientes, mas, conforme já dissemos, esse argumento não procede.

Pelo exposto a 2ª razão invocada também improcede.

Assim como improcede a 3ª e última. O fundamento da recusa nada tem a ver com as fontes de financiamento. É certo que o Município tem obrigação de aproveitar as fontes de financiamento que são postas à sua disposição, mas isso não pode significar que para aproveitar tais financiamentos possa violar a lei. O aproveitamento das fontes de financiamento e o cumprimento da lei não são incompatíveis. Antes pelo contrário. E quanto ao argumento de prosseguir o interesse público só se dirá que uma das formas concretas de o fazer é cumprir a lei pois é suposto que o legislador o prossegue.

De tudo o que fica dito resultando que o recurso é totalmente improcedente, nenhuma censura merecendo o acórdão recorrido.

#### IV DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter, na íntegra, o douto acórdão recorrido.**

**São devidos emolumentos – art.º 16º nº 1 al. b) do regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 18 de Dezembro de 2001.

**O Conselheiro Relator**

Ribeiro Gonçalves

**Os Conselheiros Adjuntos**

Pinto Almeida

Morais Antunes

**O Procurador-Geral Adjunto**

Jorge Leal

## ACÓRDÃO N.º 71 /01

### *TRABALHOS A MAIS — TRABALHOS A MENOS — COMPENSAÇÃO FINANCEIRA — CONTRATO ADICIONAL*

#### **SUMÁRIO:**

1. A supressão pura e simples de trabalhos constantes de um contrato de empreitada deve conduzir à redução do valor contratual da empreitada, sendo em face deste valor, assim obtido, que há-de fazer-se o cálculo da compatibilidade do montante de eventuais trabalhos a mais com o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 26.º do Dec-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro.
2. Não assim, no entanto, em casos como o dos autos em que, num determinado troço da obra, se decidiu executar um certo tipo de pavimento em vez de outro que fora previsto, caso em que o valor dos trabalhos a menos (pavimentação não executada) será compensado nos trabalhos a mais (pavimentação efectivamente executada) para o efeito da verificação da compatibilidade com o aludido limite.

Conselheiro Relator  
Lídio de Magalhães

Processo nº 1442/2001  
Sessão de 18.12.2001

## **ACÓRDÃO N.º 71/2001 - 1ªS/PL, DE 18 DE DEZEMBRO**

### **RECURSO ORDINÁRIO N.º 64/01**

(Processo n.º 1442/2001)

Pelo acórdão nº 152/2001, lavrado em subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em 5 de Setembro, foi recusado o visto ao contrato adicional por trabalhos a mais na empreitada “Beneficiação das EE NN 350 e 348 de Couto a Tojal” (Proc. nº 1442/01).

Fundamentou-se a referida recusa de visto no facto de, na referida empreitada, os trabalhos a mais terem atingido 50 242 767\$00, valor que, confrontado com o valor do contrato inicial (88 453 094\$00), representa 56% deste último, assim resultando excedido o limite de 50% a que alude o nº 2 do artº 26º do Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

Desta forma, e ainda segundo o referido Acórdão, deveria ter-se procedido à abertura de novo concurso, o que, tendo sido omitido, fere de nulidade o contrato, daqui resultando o fundamento de recusa de visto previsto na alínea a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Aduz-se ainda poder a recusa fundar-se na al. c) do nº 3 do mesmo artº “por ser plausível que a omissão do concurso tenha incidência no resultado financeiro da obra a realizar”.

O Exmo Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal interpôs recurso da referida decisão, invocando os fundamentos que se sumariam, transcrevendo as respectivas conclusões:

- 1 O douto Acórdão em apreço não contém fundamentos de facto suficientes para justificar a decisão, nem aliás qualquer outra, como é exigido pelo art. 659º, n.º 2 do C. P. Civil;
- 2 Nomeadamente, não descreve se o contrato é por série de preços ou por preço global e, para o adicional em apreço, os respectivos trabalhos, a mais e a menos e os valores de cada parcela;
- 3 Isto não permite avaliar, por um lado, da hipótese de compensações, como pretende o dono da obra, e, por outro, de imprevisibilidade ou não desses mesmos trabalhos, como se inculcava na instrução do processo e que motivou a devolução dos autos;
- 4 Ora, o Tribunal em inúmeras decisões tem vindo a permitir a hipótese de compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos, desde que sejam da mesma natureza e não desvirtuem as regras a que devem obedecer a contratação pública;
- 5 Sem estes factos não é possível justificar uma decisão, seja ela qual for, pelo que a sua falta implica necessariamente que o douto acórdão seja declarado nulo, face ao disposto no art. 668º, n.º 1, al. b) do C. P. Civil;
- 6 Assim, como tal deve ser revogado e ordenada a baixa dos autos para ser proferida nova decisão que cumpra integralmente os citados comando legais;

- 7 Ao decidir como o fez, o douto acórdão violou, por erro de interpretação, as referidas normas dos arts. 659º, n.º 2 e 668º, n.º 1, al. A) do C. P. Civil.

Termos em que, deverá ser dado provimento ao recurso, revogando-se o douto acórdão recorrido nos termos peticionados, por ser de  
**JUSTIÇA.”**

Por seu turno, a Câmara Municipal de Alvaiázere interpôs também recurso em que parece possível divisar basicamente os seguintes fundamentos:

1. Com o presente contrato, não pretendeu o dono da obra realizar obra distinta da que fora inicialmente projectada;
2. Houve circunstâncias imprevistas – embora não imprevisíveis – resultantes de erro do projecto;
3. O interesse público e a própria economia de custos recomendam que seja este o processo utilizado e não o lançamento de outro concurso;
4. Os trabalhos a mais, compensados com os trabalhos a menos, fazem com que aqueles não ultrapassem 50 do valor do contrato inicial;

Em abono da sua argumentação o recorrente cita várias decisões e, ainda, opiniões de entidades várias.

O último recurso referido foi mandado apensar ao primeiro por despacho do Exmo Conselheiro a quem fora distribuído.

Sobre o primeiro recurso pronunciou-se a Câmara Municipal no sentido de “reiterar a tese exarada na sua petição de recurso” e, contraditando a argumentação expandida, afirma que “a análise do processo instrutor relativo à empreitada, por série de preços, mencionada nos autos, permite avaliar, quer a hipótese da compensação com os trabalhos a menos, pretendida pela Câmara Municipal de Alvaiázere, quer, ainda, a questão da imprevisibilidade dos encargos a mais, face à factualidade nele transcrita e aos valores atinentes a cada parcela”.

Por seu turno, o Exmo Procurador Geral Adjunto, em parecer proferido no segundo dos citados recursos, reiterou a sua posição, não deixando,

uma vez mais, de explicitar que o que se decidiu a propósito da questão da compensação não está de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas.

Foram colhidos os vistos legais em ambos os processos.

Vejamus, entretanto, qual a matéria que, para o caso, é possível apurar:

1. Na sequência de concurso público aberto para o efeito, a Câmara Municipal de Alvaiázere celebrou com a “Sociedade de Construções Júlio Lopes, Lda.”, em 9.11.1998, contrato de empreitada, por série de preços, referente à beneficiação das EE.NN.350 e 348 (de Couto ao Tojal) pela importância de 88 453 094\$00, sem IVA, o qual foi visado por este Tribunal em 13.1.99, sob o Procº nº 44 627/98;
2. Sob o nº 1442/01, foi submetido a fiscalização prévia o contrato adicional celebrado em 23.4.2001 com o referido empreiteiro, no montante de 43 564 842\$00;
3. Neste contrato diz-se, além do mais, o seguinte:

“(…) pelo primeiro outorgante foi dito, na qualidade de representante e em nome da sua representada, Câmara Municipal de Alvaiázere, que na reunião do citado Órgão, realizada em vinte e dois de Julho de mil novecentos e noventa e nove, foi deliberado autorizar a realização de trabalhos imprevistos no projecto da empreitada de “Beneficiação das Estradas Nacionais trezentos e cinquenta e trezentos e quarenta e oito, de Couto a Tojal” e aprovar os respectivos preços, os quais constam do mapa de trabalhos, que faz parte deste contrato e que fica arquivado no maço de documentos respeitante a este livro de notas. Estes trabalhos totalizam trinta e nove milhões cento e vinte e oito mil seiscentos sessenta e sete escudos e o seu valor total foi aprovado em reunião do mesmo Órgão realizada em quinze de Fevereiro deste ano, assim como a realização de outros trabalhos imprevistos constantes do mesmo mapa e que respeitam a colocação de colectores longitudinais e de evacuação lateral, com diâmetro de vinte centímetros e corte de árvores em zonas de alargamento, incluindo desenraizamento, enchimento de acordo com o definido no projecto e colocação em vazadouro dos pro-

duto sobranter e eventual indenmização por depósito e ainda a realização de trabalhos a mais e a menos que constam de um outro mapa que, igualmente, fica a fazer parte deste contrato e se arquiva na pasta de documentos respeitantes a este livro de notas, os quais totalizam, respectivamente, onze milhões seiscentos setenta e sete mil e novecentos e vinte e cinco escudos. Assim, o valor dos trabalhos além do contrato que foi celebrado por escritura de nove de Novembro de mil novecentos e noventa e oito, é de quarenta e três milhões quinhentos sessenta e quatro mil oitocentos quarenta e dois escudos, a que acresce o imposto sobre o valor acrescentado.”

4. Em um dos referidos mapas – trabalhos a “preços contratuais” – constam, como “quantidades a menos” e “importâncias a menos”, respectivamente, as seguintes, no cap. 3 (“Pavimentação”):

1.1.3.5. – Camadas granulares com características de sub-base em agregado de granulometria extensa com 0,20m de espessura – 7. 280 m<sup>2</sup> – 3 050 320\$00;

4.3.2.1. – Camadas de misturas betuminosas, com características de desgaste, com 0,05 de espessura – 7. 835 m<sup>2</sup> – 3.447.400\$00;

7.2.1. – Regas betuminosas de colagem, com emulsão – 7.835 m<sup>2</sup> – 180 205\$00.

5. Quer no mesmo mapa, quer no mapa de trabalhos a mais “a preços acordados”, estão referidos vários trabalhos de pavimentação, nomeadamente os que se reportam a camadas granulares de base e de sub-base, cada uma delas com 0,15m de espessura (rubricas 1.1.3.2 e 1.2.1.) que importam em 6.858.620\$00 e 17.932.470\$00, respectivamente.
6. Existem, no processo submetido a visto, várias referências à alteração de pavimento que indiciam com clareza que em parte do traçado, em vez de um determinado tipo de pavimentação, se optou por outro.

Assim, no ofício nº 4964, de 2 de Agosto de 1999, referem-se:

“trabalhos de alteração da sub-base em granulado britado de granulometria extensa de 0,20m para 0,30m de espessura”;

E no ofício nº 1538, de 20 de Março de 2001, diz-se, a certo ponto: “Como na parte da pavimentação houve trabalhos que não vão ser executados e que totalizam 6 677 925\$00 (...)”

Por sua vez, na Informação do Chefe de Divisão, de 20 de Julho de 1999, refere-se:

“(…) tendo-se concluído nos contactos com a Sr<sup>a</sup>. Directora de Estradas a necessidade de alterar a sub-base em agregado britado de granulometria extensa de 0,20 m para 0,30 m de espessura (...)”;

Referências semelhantes encontram-se também na acta da reunião da Câmara de 22 de Julho de 1999.

7. Na informação do Chefe de Divisão já referida (e acolhida em deliberação da Câmara) atribui-se a alteração de pavimento ao facto de se ter verificado que “os terrenos nas zonas de alargamento eram de má qualidade (argilosos)” pelo que se concluiu, com o apoio de um técnico da Direcção de Estradas de Leiria, pela necessidade da referida alteração.

Vejamos agora, com maior pormenor, a decisão recorrida.

Esta decisão baseia-se nos factos que são assim descritos:

“O contrato foi celebrado em 23/04/01 com a Sociedade de Construções Júlio Lopes, AS, pelo valor de 50 242 767\$00, acrescido de IVA. O mesmo estipula que, do valor dos trabalhos adjudicados por força do contrato originário há que deduzir trabalhos a menos calculados em 6 677 925\$00, apurando-se, em consequência como devido o valor de 43 564 842\$00”.

“O contrato originário, celebrado em 9/11/98, foi adjudicado por 88 453 094\$00 acrescido de IVA”.

Depois de referir os dois pontos que haviam sido suscitados no estudo do processo – ou seja, se os trabalhos se tinham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra e, por outro lado, se os trabalhos a mais excederiam 50% do valor da adjudicação para

os fins do n° 2 do art° 26° do Dec-Lei n° 405/93 – optou por analisar apenas esta última questão; e depois de aludir ao teor de informações subscritas pelos técnicos que estudaram o processo, afirma:

“4. Vejamos, pois, se a percentagem de trabalhos a mais que é objecto do contrato trazido a Visto excede os 50% e, se assim for, as consequências que daí decorrem em sede de Visto.

No que toca à lei aplicável, temos como assente que a conformidade legal do presente contrato, considerando que a obra em análise foi posta a concurso antes da entrada em vigor do diploma que agora regula as empreitadas, o DL 59/99, 2 MAR e o previsto no seu art° 278°, há-de aferir-se pelo citado DL 405/93.

O n° 2 do art° 26° deste diploma, partindo da noção de “trabalhos a mais” que o n° 1 oferece, ou seja, os que, além de outros pressupostos aí referidos, não tenham sido incluídos no contrato, originário, entenda-se, estabelece que “estes trabalhos não podem exceder 50% do valor da adjudicação”.

**Como se vê, os valores a que a lei manda tender para aferir a percentagem são, por um lado, o valor dos trabalhos a mais e, por outro, o valor da adjudicação.**

Quanto ao valor dos trabalhos a mais, ele mostra-se inquestionavelmente estabelecido no próprio contrato: 50 242 767\$00.

O valor da adjudicação a tomar em conta, se para o efeito da percentagem de trabalhos a mais admissíveis não houver que lhe deduzir os trabalhos a menos, é de 88 453 094\$00.

Com efeito, esse foi o valor pelo qual a adjudicação foi feita na sequência do contrato originário e, com ele confrontado, é fora de dúvida que o valor dos trabalhos a mais, não compensado, com o valor dos trabalhos a menos, excede o valor da adjudicação em cerca de 56%.

Ora, nem a letra da lei nem o seu espírito permitem, num caso como o presente em que tão pouco o dono da obra estabelece que se esteja perante trabalhos da mesma espécie, o tipo de compensação que se pretende.

Diminuir a percentagem dos trabalhos a mais por via da dedução dos trabalhos a menos, quando estes não representam qualquer redução efectiva na quantidade, na espécie ou no montante dos trabalhos a mais não é de admitir. Porque é ao valor destes que a lei manda atender para determinar em que medida excedem o valor da adjudicação.”

O acórdão, depois de uma análise do que entende ser, na matéria, a orientação da 1ª Secção, conclui recusando o visto nos termos já resumidamente expostos.

Cumpre-nos dizer, em primeiro lugar, que está invocada no acórdão matéria de facto bastante para sustentar a decisão.

Na decisão têm-se por apurados o valor da adjudicação e o valor dos trabalhos a mais, com base nos quais o acórdão recorrido conclui estar excedido o limite de 50% e, assim, violado o nº 2 do artº 26º do Dec-Lei nº 405/93.

A matéria de facto trazida ao texto da decisão foi a suficiente para decidir como se decidiu – isto é, partindo do princípio de que é irrelevante a existência de “trabalhos a menos” (ou a sua espécie) para o efeito de, eventualmente, se compensarem com os trabalhos a mais.

Não podemos assim sufragar o entendimento de que a decisão recorrida não contenha fundamentos de facto para suportar a decisão, pelo que não se vêem motivos para declarar nula a decisão por violação dos artºs 668º, nº 1, al. b) e 659º, nº 2, do Código de Processo Civil.

Não deixaremos de referir, no entanto, que existe no processo, tal como se apresentou a julgamento na subsecção, matéria de facto suportada em documentação trazida ao processo pelo dono da obra, a qual, segundo julgamos, pode fundamentar decisão diferente da adoptada no acórdão recorrido e nomeadamente quanto à questão da eventual compensação dos trabalhos a menos.

É certo que o acórdão não deixou de tocar, embora ao de leve, na controversia da compensação dos trabalhos a menos, nos seguintes termos (cfr. fls. 3):

“Ora, nem a letra da lei nem o seu espírito permitem, num caso como o presente em que tão pouco o dono da obra estabelece que se esteja perante trabalhos da mesma espécie, o tipo de compensação que se pretende “ (sublinhado nosso).

“Diminuir a percentagem dos trabalhos a mais por via da redução dos trabalhos a menos, quando estes não representam qq. redução efectiva na quantidade, na espécie ou no montante dos trabalhos a mais não é de admitir. Porque é ao valor destes que a lei manda atender para determinar em que medida excedem o valor da adjudicação” (sublinhado no original).

Fica, por certo, a pairar a dúvida sobre qual seria o entendimento do Acórdão se porventura estivesse assente que os trabalhos eram “da mesma espécie” ou representavam “redução efectiva” dos trabalhos a mais.

Matéria que, salvo melhor opinião, melhor poderia eventualmente justificar um eventual pedido de esclarecimento, mas que, em nosso entender, não se afigura bastante para a anulação.

Também nos não parece relevante, para a decisão que nos cumpre tomar, fazer a exegese de acórdãos anteriores eventualmente proferidos sobre matérias afins da que temos de abordar.

Por um lado, porque tais decisões, apuradas em acórdão, não são em número bastante para que delas se possa eventualmente falar em termos de jurisprudência continuada ou constante.

E, depois, porque não estamos, manifestamente, em casos como os que a Lei nº98/97, de 26 de Agosto, refere no artº 101º.

Relembremos o teor dos nºs 1 e 2 do Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro:

“

- 1 São considerados trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não houverem sido incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de ma circunstância imprevista à execução da obra:

- a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato da empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes;
  - b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis de execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.
- 2 Estes trabalhos são realizados pelo adjudicatário, não podendo o seu montante exceder 50% do valor da adjudicação, devendo, neste caso, o dono da obra proceder à abertura de novo concurso nas modalidades e termos previstos no presente diploma.”

Daqui parece resultar, em primeiro lugar, que os trabalhos a mais hão-de ser aqueles que não estão previstos no contrato (e, portanto, não incluídos no projecto inicial e na proposta do empreiteiro).

Aqui radica a denominação tradicional, que se mantém sem ter sido submergida pelas “obras complementares” referidas nas directivas comunitárias, das quais, no entanto, recebeu o actual regime jurídico.

Os trabalhos a mais hão-de destinar-se à realização da mesma empreitada seja porque dela não são dissociáveis técnica ou economicamente seja porque, embora dissociáveis, são estritamente necessários ao seu acabamento.

É ainda essencial à noção legal de trabalhos a mais a natureza de re-médio para uma situação inopinada entretanto surgida.

A execução de trabalhos a mais apenas é possível, sem procedimento autónomo, necessária na sequência de uma circunstância imprevista, isto é se um acontecimento inesperado houver desencadeado a necessidade de realizar trabalhos a mais.

Mas a circunstância imprevista não é o acontecimento imprevisível como por vezes se refere de forma menos exacta.

E também não é simplesmente algo que não foi previsto. O vocábulo imprevisto tem uma conotação semântica que vai para além da mera etimologia, isto é, da simples não previsão.

Finalmente, o nº 2 do artº 26º alude a um elemento caracterizador do que legalmente são trabalhos a mais: o de não poderem totalizar mais de 50% do valor da adjudicação.

Este elemento é, mais do que qualquer outro, manifestamente extrínseco, do ponto de vista conceitual, seja qual for o ponto de vista (jurídico, técnico ou económico).

Trata-se de um elemento meramente quantitativo mas que, do ponto de vista da defesa dos interesses financeiros públicos, assume a maior relevância.

O enfoque tradicional da questão dos trabalhos a mais situava-se em outras problemáticas.

Desde logo na distinção entre o que era “obra nova” e o que eram “alterações”, nomeadamente para efeitos de relações entre o dono da obra e o empreiteiro (cfr. artºs 1214º e seguintes do Código Civil), problemática que também se transportava para o contrato administrativo de empreitada de obras públicas, designadamente para efeitos da vinculação do empreiteiro à obrigatoriedade de fazer os trabalhos a mais decididos pelo dono da obra.

O legislador financeiro, porém, observa esta problemática a partir de uma muito preocupante realidade, com os preços finais das obras públicas a ficarem muito para além do que se encontra previsto, com grave dano para os Orçamentos das entidades públicas.

Assim, o legislador parte do princípio de que os “trabalhos a mais” são um mal, embora possivelmente um mal necessário. E são um mal porque violam os planos e as previsões orçamentais, “engordando” os montantes que foram alocados às obras por ocasião do seu lançamento.

E são ainda um mal porque violam, por vezes de forma insuportável, as regras da concorrência.

Violam-nas, por um lado, porque a obra que acaba por ser feita é já muito diferente da que foi objecto do concurso – ficando-se para sempre sem saber qual seria o preço proposto pelos outros empreiteiros para a obra que veio a fazer-se.

E violam-nas por outro lado – ou em outra face da mesma moeda – porque os trabalhos a mais, sendo por vezes avultados, são eles próprios, enquanto realidade eventualmente autonomizável, objecto de “ajuste directo” com um empreiteiro e, assim, subtraídos à concorrência.

Mas, dentro de certos limites, o legislador acha suportáveis os males que assim resultam dos trabalhos a mais tolerando que aqueles princípios sejam como que “comprimidos” em nome de outras vantagens que resultam de serem entregues aquele empreiteiro os referidos trabalhos.

Quais são essas vantagens?

São, ou podem ser, desde logo, as que se relacionam com a necessidade de desenvolver com rapidez a respectiva execução.

A dispensa de procedimento traduz-se, normalmente, em maior celeridade.

Maior celeridade pode ainda decorrer do facto de o empreiteiro ter já em obra os meios necessários, o que lhe permitirá também – ao menos teoricamente – oferecer preço mais baixo.

Por outro lado, são conhecidos os inconvenientes que decorrem do chamamento à obra de empreiteiros diferentes, com eventual diluição de responsabilidades entre eles.

Deve no entanto referir-se que o legislador é cada vez menos sensível a este tipo de vantagens, como demonstra o regime do Dec-Lei nº 59/99, (que revogou e substituiu o Dec-Lei nº 405/93, ainda aplicável no caso dos autos) o qual agravou as restrições – nomeadamente as quantitativas (cfr. art<sup>os</sup> 26º, nº 1, e 45º).

Abordemos agora a problemática dos trabalhos a menos.

O Dec-lei nº 405/93 não fornece muitos elementos para a sua definição mas só podem ser os que, estando previstos no projecto e no contrato, foram suprimidos.

Sem nos pronunciarmos agora sobre a legalidade dos “trabalhos a menos” e os termos em que devem ser admitidos não podemos no entanto deixar de considerar que neles terá de haver algumas limitações – e desde

logo em relação àqueles que possam desfigurar a obra tal como foi submetida à concorrência.

Mas, independentemente dessa circunstância, o certo é que, quando deixem de fazer-se, por supressão total em obra, determinados trabalhos, o respectivo montante deve ser liminarmente abatido ao montante contratual.

Isto é, e por exemplo, se em determinada construção estavam previstos trabalhos referentes à instalação de duas portas e se veio a verificar que não havia sequer espaço para elas, optando o dono da obra por fazer apenas uma, obviamente que os trabalhos a menos não podem senão ser suprimidos ao valor da obra (sem cuidar agora de outras consequências eventualmente impostas na lei, obviamente aplicáveis, mas de que agora não curamos – cfr., por ex., art<sup>os</sup> 31º, 36º, 44º, etc, do mesmo diploma).

Assim é – e também a título de exemplo – o caso do pináculo previsto numa obra e suprimido porque, afinal, “não ficava bem”; ou o lancil igualmente suprimido por não haver desnível que o justificasse; ou os trabalhos de movimentação e transporte de terras para arborização porque se prescindiu desta.

Vejamos agora outro caso, que se figura através da seguinte hipótese: no decurso de uma construção em que está prevista uma porta em madeira, verificada que foi, no decurso da obra, a existência de um grau elevado de humidade, optou-se por uma porta metálica.

Aqui já não estamos num caso de supressão pura e simples de trabalhos, mas de substituição de uns trabalhos por outros.

Ora, para os efeitos do custo da obra, o único valor a tomar em conta é o da porta metálica (que foi a única aplicada) e não este somado à porta em madeira, como é óbvio.

E, para apurar os trabalhos a mais, nos termos e para os efeitos do nº 2 do artº 26º do Dec-Lei nº 405/93, terá de compensar-se, no valor da porta metálica, o valor da porta de madeira como resulta da própria natureza das coisas.

O mesmo se diga, e figuremos outro exemplo, num caso de fundações em que as previstas, por inesperada caracterização do terreno, têm de ser substituídas por outras, mais onerosas.

As rubricas pertinentes e os respectivos valores não-de de ser substituídos pelos das novas fundações e apenas este valor é que fica constituindo o preço das fundações.

Para efeitos de conformação com os limites legais estabelecidos há que fazer o abate do valor inicial ao valor novo sendo a diferença a que deve ser levada em conta para efeitos daquele limite.

Mas não assim se, por exemplo, em determinada construção, se prescindiu do pináculo e se decidiu fazer um lancil que não estava previsto.

Neste caso, há que abater pura e simplesmente o pináculo ao valor da obra (porque deixou de fazer parte dela) e fazer o cômputo do valor total do lancil como trabalhos a mais, obviamente sem qualquer compensação.

È que, no caso, não há qualquer relação entre os trabalhos suprimidos e os trabalhos acrescentados.

Se a interpretação que há a fazer dos textos legais é a que vimos ensaiando, estaremos em condições de decidir.

Parece resultar do processo submetido a visto que, em uma parte da obra de beneficiação, se tornou necessário substituir um tipo de pavimento por outro.

Isto é, em vez de um certo tipo de pavimentação, optou-se por outro, sendo que o primeiro, a avaliar pelo que pode ler-se, nunca foi feito.

Ou seja, em termos de dispêndio resultante destes trabalhos a mais apenas há que ter em conta a parte em que aquele excedeu o que estava previsto sendo esse dispêndio em excesso que há-de ter-se em conta para o aferir em face dos limites do nº 2 do artº 26º.

Ora, no caso em que nos ocupa, e tendo em conta quanto consta do processo de visto, ao total imputado as “trabalhos a mais” há que retirar – porque não foram feitos – os trabalhos a menos.

Com o que se alcança o montante de 43 564 842\$00, valor que representa apenas 49,25% do valor da adjudicação.

Termos em, que por esta parte, está o processo em condições de receber o visto.

E tendo sido este apenas o fundamento para a recusa do visto – e não qualquer outro que nele eventual ocorresse – apenas sobre este nos debruçamos embora valorando diferentemente a matéria de facto que constava já do processo de visto.

Termos em que se julga

- a) Improcedente o recurso interposto pelo Exmo Procurador Geral Adjunto;
- b) Procedente o recurso interposto pela Câmara Municipal de Alvaiázere, pelo que se concede o visto no Processo nº 1442/01.

São devidos emolumentos nos termos do art.º 17º, n.º 3, do Dec-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 18 de Dezembro de 2001.

**O Conselheiro Relator**

Lídio de Magalhães

**Os Conselheiros Adjuntos**

Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

**O Procurador-Geral Adjunto**

Jorge Leal



## ACÓRDÃO N.º 143/2001

*CONTRATO DE ATRIBUIÇÃO DE PRÉMIO POR ANTECIPAÇÃO DE PRAZO DE EXECUÇÃO DE EMPREITADA — CONTROLO INTERNO — PAGAMENTO INDEVIDO — PRORROGAÇÃO DE PRAZO — TRABALHOS A MAIS*

### SUMÁRIO:

- I. Apenas se pode falar de antecipação de prazo quando as prorrogações solicitadas pelo adjudicatário tenham sido autorizadas.
- II. Quando a prorrogação de prazo seja autorizada após a recepção provisória da obra, só pode concluir-se que os trabalhos que eventualmente lhe tenham dado causa foram realizados após a dita recepção, pelo que não podem ser qualificados de trabalhos a mais e não podem, por isso, beneficiar de qualquer prorrogação de prazo — artigos 26.º e 133.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro — “não sendo, por isso, devido qualquer prémio por antecipação de execução”.

O Conselheiro Relator  
Pinto Almeida

Processo n.º 14482/99  
Sessão de 13.07.2001

## ACÓRDÃO N.º 143/2001-13.Jul-1ªS/SS

Processo n.º 14 482/99

1. A Câmara Municipal do Porto remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato de “Atribuição de prémio, por antecipação de prazo de execução de empreitada”, celebrado com a firma “Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.”, pelo preço de 166 140 702\$00, sem IVA.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

- Por anúncio publicado no Diário da República, III série, em Novembro de 1994 a Câmara Municipal do Porto lançou concurso público para a realização da empreitada designada “Rivoli – Teatro Municipal – Beneficiação e Conservação”;
- Nas alíneas a) e b) do ponto 5.4.1. do Caderno de Encargos previa-se a atribuição de um prémio por antecipação de prazo;
- A empreitada foi adjudicada à EDIFER pelo preço de 608.573.901\$00, sem IVA, com o prazo de execução de 374 dias úteis, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 11 de Janeiro de 1996;
- A consignação dos trabalhos ocorreu em 5 de Fevereiro de 1996;
- Os trabalhos da empreitada estiveram suspensos entre 12 de Maio e 22 de Setembro de 1997;
- A recepção provisória da obra (total) ocorreu em 28 de Novembro de 1997;
- A adjudicatária reclama o dito prémio correspondente a 174 dias de antecipação da conclusão dos trabalhos.

3. A adjudicatária reclama o pagamento do dito prémio invocando seis prorrogações do prazo inicial do contrato, a saber:

- i. 76 dias, em consequência de erros e omissões reclamadas;
- ii. 5 dias, na sequência do 1º pacote de trabalhos a mais;
- iii. 37 dias, na sequência do 2º pacote de trabalhos a mais;
- iv. 19 dias, na sequência do 3º pacote de trabalhos a mais;
- v. 12 dias, na sequência do 4º pacote de trabalhos a mais; e
- vi. 19 dias, na sequência do 5º pacote de trabalhos a mais.

Sucede, porém, que em relação às i), II) e III) prorrogações invocadas não constam do processo documentos comprovativos de que aquelas prorrogações tivessem sido autorizadas pela Câmara Municipal do Porto.

Questionada sobre o assunto, a Câmara respondeu, através do ofício nº 36501, de 19 de Junho de 2001, nos seguintes termos:

*“Não obstante aturadas diligências no sentido de dar cumprimento ao solicitado acontece que não nos foi possível localizar dois documentos referentes a duas prorrogações intercalares do prazo de execução da empreitada bem como os respectivos despachos e informações técnicas.*

*Acontece que, na altura em causa, procedeu-se a algumas alterações relacionadas com a funcionalidade dos serviços, com mudança parcial de instalações, o que provocou diversas perturbações ao nível da circulação de documentos e de processos em curso.*

*Entretanto, com a criação da Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, E.M., vários técnicos municipais para esta transitaram, o que necessariamente implicou a transição de alguns processos para técnicos que até então se encontravam afectos a outras obras em curso, o que fez crescer algumas dificuldades no tratamento burocrático dos serviços.*

*Com o início de funções de novo Director Municipal, foram de imediato tomadas as medidas de controlo interno julgadas adequadas e necessárias, com vista ao regular funcionamento dos serviços.*

*Não obstante os esforços efectuados, e sem embargo de não se juntarem os referidos dois documentos originais (requerimentos – n.ºs 3977 e 5382, de 13.02.97 e 03.03.97, respectivamente - de pedido duas prorrogações de prazo intercalares e respectivos despachos e informações técnicas), procedeu-se à reforma dos mesmos documentos, através de cópias nas quais está aposto o carimbo de registo de entrada dos documentos nos registos centrais do município.*

*Tal medida, permite documentar, somente nesta data, a resposta a remeter a esse Tribunal que, esperamos, ressalve o atraso verificado.”*

Quanto às prorrogações referidas nos itens iv), v) e vi) constata-se que todas elas foram autorizadas em 18 de Dezembro de 1997 por despacho do Vereador do pelouro da promoção da cidade, ou seja 19 dias após a recepção provisória da obra (28 de Novembro de 1997). Mas, para além do que se referiu, acresce que as v) e vi) prorrogações foram solicitadas pelo empreiteiro também já depois de recepcionada a obra, concretamente em 9 de Dezembro de 1997.

#### **4. Apreciando.**

Sendo certo que com o officio citado em 3. a Câmara remeteu o que designa de reconstituição dos officios onde o adjudicatário solicita as i), ii) e iii) prorrogações, também é certo que não consegue provar que as mesmas tenham sido autorizadas. Assim, não pode, com rigor, falar-se em antecipação de prazo pelo que, em consequência, não podem ter-se por devidos os pagamentos reclamados.

Quanto às restantes, o que ficou provado foi que as mesmas foram autorizadas após a recepção provisória da obra o que leva a concluir que os

trabalhos que eventualmente lhes tenham dado causa foram também realizados após a recepção provisória, pelo que tais trabalhos não poderiam, nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, ser qualificados como trabalhos a mais e não poderiam beneficiar de qualquer prorrogação de prazo à face do artº 133º do mesmo diploma legal, não sendo, por isso, devido qualquer prémio por antecipação do prazo de execução.

#### **5. Concluindo.**

Face ao exposto, só pode concluir-se que o pagamento em causa não será devido, sob pena de violação das normas financeiras que regulam e disciplinam as finanças públicas em geral e a realização das despesas públicas em particular (Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, por exemplo).

Nos termos da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto a violação directa de normas financeiras 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, 13 de Julho de 2001.

#### **O Conselheiro Relator**

Pinto Almeida

#### **Os Conselheiros Adjuntos**

Ribeiro Gonçalves

Lídio de Magalhães

#### **O Procurador-Geral Adjunto**

Nuno Ferreira

## ACÓRDÃO N.º 148/2001

### ADJUDICAÇÃO — CONTRATO DE EMPREITADA — OBJECTO DO CONTRATO

#### SUMÁRIO:

- I A excepcionalidade do disposto no art.º único do Dec-Lei nº 110/99, de 9 de Abril, deve ser entendida à luz da ratio legis de que dá conta o preâmbulo do referido diploma.
- II As ponderosas razões explicitadas naquele preâmbulo não podem valer quando estão em causa trabalhos de construção civil – como é o caso da construção de um piso complementar para estacionamento – claramente distintos dos de desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões que estiveram afectos à EXPO'98.

O Conselheiro Relator  
Lídio de Magalhães

Processo nº 1750/2001  
Sessão de 21.08.2001

## ACÓRDÃO N.º 148/2001 - 1ªS/SS, DE 21 DE AGOSTO

Processo n.º 1750/01

A Câmara Municipal de Oeiras submeteu a fiscalização prévia o contrato de empreitada referente à “Concepção, Execução e Reinstalação de Estruturas Modulares no Parque de Exposições da Quinta da Fonte em Oeiras” celebrado com a sociedade anónima de capitais públicos “Parque Expo'98, S.A.”, no montante de 637 678 contos.

Do exame do processo resultam, além do mais, os factos que seguidamente se detalham:

1. Nos termos da cláusula 2ª do contrato, o seu objecto é a venda ao Município de Oeiras de 12 módulos de 324 m<sup>2</sup> e um módulo técnico de 324 m<sup>2</sup>, actualmente implantados na Área Internacional

Sul do Recinto da Expo'98, competindo a esta empresa a responsabilidade pelos trabalhos de desmantelamento e remoção do local onde se encontram implantados, o respectivo transporte e instalação em Oeiras;

2. À referida empresa competem ainda os trabalhos de adaptação do projecto necessário à nova implantação dos módulos, bem como a responsabilidade pela adjudicação de todos os trabalhos necessários à boa conclusão da obra e ainda a gestão de projecto e fiscalização no decurso dos respectivos trabalhos;
3. O preço global de 637 678 contos resulta da soma de 5 sub-totais assim identificados na cláusula 3ª:

Pavilhão (sub-total <u>A</u> )	241 608 c.
Cave (sub-total <u>B</u> )	247 065 c.
Infra-estruturas externas (sub-total <u>C</u> )	45 518 c.
Projectos (sub-total <u>D</u> )	31 000 c.
Estruturas modulares – valor da venda (sub-total <u>E</u> )	72 487 c.

No respeitante ao sub-total B), o preço está subdividido entre “execução em tosco para estacionamento de 196 vagas de carros incluindo escavações, fundações, estruturas de betão, drenagens periféricas dos muros de suporte e acabamento do pavimento do piso zero”, especificando-se que a rampa de acesso também está incluída e “Instalações” (onde se imputaram outros preços referentes às obras da cave, nomeadamente instalações eléctricas, ventilação, drenagem de esgotos, etc.).

4. No ponto F. dos considerandos diz-se expressamente que o presente contrato é celebrado ao abrigo do disposto no Dec-Lei nº 110/99, de 9 de Abril.

Cumpre decidir.

Dispõe o artigo único do Dec-lei nº 110/99, de 9 de Abril:

“ À celebração de contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens ou prestações de serviços por qualquer pessoa colectiva com a Sociedade PARQUE EXPO'98 S.A., aplica-se o disposto no art.º 23º, nº 1, alínea f), do Dec-Lei nº 55/95, de 29 de Março”.

Ao tempo, a citada alínea tinha já a sua redacção alterada pelo Dec-Lei nº 128/98, de 13 de Maio, e o seu teor era o seguinte:

“1. Não estão sujeitos ao disposto nos artigos seguintes do presente título os contratos:

...

f) celebrados com um prestador de serviços ou fornecedor de bens que seja, ele próprio, uma das entidades referidas no artigo 2º, sem prejuízo do disposto no capítulo III do presente título”.

As disposições do título em que se insere o preceito regulam genericamente os vários procedimentos que precedem a contratação pública sendo os do capítulo III (artos 96º a 100º) os que tem a ver com o cumprimento de exigências comunitárias.

O regime consta hoje, em termos idênticos, da alínea f) do nº 1 do art.º 77º do Dec-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

A função do preceito do artigo único do Dec-Lei nº 110/99 é a de equiparar a Sociedade “Parque Expo'98 S.A.” às entidades públicas discriminadas no art.º 2º, ou seja, “grosso modo”, o Estado, os serviços e fundos autónomos, as Regiões Autónomas e as associações exclusivamente formadas por estas entidades.

Buscando a “ratio” de tal preceito encontramos no preâmbulo do referido diploma um conjunto de considerações da maior importância para o efeito de explicar a excepcionalidade do regime ali contido.

Assim, invoca-se, por um lado, a necessidade de proceder com urgência à alienação ou locação de diversos activos que estiveram afectos à EXPO'98 por forma a gerar receitas que, por um lado amenizem a situação financeira da empresa Parque Expo, S.A. propiciando, por outro lado, a diminuição dos encargos do Estado com as responsabilidades contraídas perante a empresa.

Tal operação permite, ainda, a continuidade do programa de requalificação urbana e ambiental da área anteriormente afectada à exposição, exigindo, no entanto, “a rápida libertação dos espaços ocupados com edificações efémeras”.

E o referido preâmbulo junta ainda as seguintes observações:

“Atenta a natureza específica de alguns desses equipamentos, em particular dos pavilhões pré-fabricados que acolheram parte importante da área expositiva, a sua alienação pressupõe um contrato complexo que envolve também os trabalhos de desmontagem, transporte e reconstrução no local determinado pelo adquirente”.

...

“A especificidade do evento, o interesse público subjacente à concretização destas operações e o facto de o Parque Expo’98 S.A., ser uma sociedade de capitais exclusivamente públicos justificam que se excepcione do regime geral de aquisição de bens e serviços por entidades públicas a aquisição de bens e serviços à Parque Expo’98 S.A., procedendo-se à extensão do regime já previsto para outras entidades do sector público no art.º 23º, nº 1, alínea f), do Dec-Lei nº 55/95, de 29 de Março”.

As razões que explicam a solução encontrada - nomeadamente no que diz respeito à dispensa de procedimentos normalmente exigíveis com vista à selecção de co-contratantes das pessoas colectivas públicas - parecem assim susceptíveis de agrupar-se em duas: celeridade, de um lado, e, de outro, especial aptidão da empresa EXPO’98 S.A. para a complexidade dos trabalhos de desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões no local.

Como é evidente, as ponderosas razões ali explicitadas não podem valer quando estão em causa empreendimentos de construção civil que configuram claramente obra distinta em relação aqueles trabalhos, como é o caso da construção de um piso complementar em cave destinado a estacionamento.

E a consideração da ratio legis há-de temperar a aparente largueza contida na literalidade do texto em termos tais que, no limite, permitiriam a dispensa de qualquer procedimento sempre que o co-contratante fosse a empresa EXPO’98 S.A..

Este é um daqueles casos em que o intérprete não pode deixar-se arrastar pelo alcance aparente do texto, mas deve restringir este em termos de o tornar compatível com a ratio legis (cfr. J. Baptista Machado, “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador”, pág. 186).

Ora, do que conhecemos de tal ratio, as restrições à livre concorrência permitidas pelo citado artigo único do Dec-Lei n.º 110/99 não-de ser apenas as que se contiverem na necessidade de dar destino útil aos pavilhões e de proceder aos respectivos trabalhos de remoção e reinstalação nas melhores condições.

Verifica-se assim, ao menos no que diz respeito à construção da cave para estacionamento, a omissão de concurso, que seria obrigatório nos termos do art.º 48º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Como se sabe, o concurso visa, além do mais (ou seja, obter a proposta mais vantajosa, legitimar a escolha da Administração), a realização do princípio da igualdade: assegurar que todos os cidadãos potencialmente interessados em contratar com a Administração “tenham efectivo acesso ao procedimento de contratação e iguais hipóteses de se tornarem co-contratantes” (cfr. Margarida Olazabal Cabral, “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”, pág. 259).

O concurso, quando obrigatório, é elemento essencial da adjudicação pelo que a sua omissão determina a nulidade do acto adjudicatório (art.º 133º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo) a qual comunicando-se ao contrato, determina a nulidade deste (art.º 185º, n.º 1, do mesmo Código) e configura o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea a) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Termos em que se decide a recusa de visto ao presente contrato.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 21 de Agosto de 2001.

**O Conselheiro Relator**

Lídio de Magalhães

**Os Conselheiros Adjuntos**

Lia Olema

Marques Ferreira

**O Procurador-Geral Adjunto**

Barreto Nunes

## ACÓRDÃO N.º 155/2001 – 1.ª S./SS, DE 2 DE OUTUBRO

*ACESSO AOS FUNDOS COMUNITÁRIOS — ADJUDICAÇÃO — AJUSTE DIRECTO — CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA — CONTRATO DE EMPREITADA — DONO DA OBRA — URGÊNCIA*

### SUMÁRIO

- I O recurso ao ajuste directo exige uma urgência resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra e não imputáveis a este.
- II A utilização de fundos comunitários não serve como fundamento justificativo da urgência (vide Acórdão 104/99, de 7/12). Caso não se verifique uma adequada fundamentação, a realização de um concurso público ou limitado torna-se imperativa.

O Conselheiro Relator  
Ribeiro Gonçalves

Processo n.º 2158/2001  
Sessão de 02.10.2001

## ACÓRDÃO N.º 155/2001 – 1.ª S./SS, DE 2 DE OUTUBRO

### Processo n.º 2158/2001

Acordam em Subsecção da 1.ª Secção:

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o contrato de empreitada relativo à “Concepção/construção de um Parque de Estacionamento sob o viaduto da A1/Quinta da Mina – Vila Franca de Xira”, celebrado entre o Município de Vila Franca de Xira e Azoia – Construtora Metálica, Ld.ª, pelo valor de 144.771.221\$00, sem IVA.
2. O contrato em apreço foi adjudicado por ajuste directo, precedido de consulta, ao abrigo do estatuído no art.º 136.º n.º 1 al. c) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, conforme invocado na acta narrativa da reuni-

ão do executivo camarário realizada em 21.03.2001, e "Comunicação Interna" n.º 146/2001, de 13.03.2001.

3. Os factos invocados para justificar o ajuste directo, reiterados pela autarquia no n.º 7 do seu ofício com a referência n.º 11.859, de 10 de Setembro de 2001, foram os seguintes:

*«1. A necessidade urgente da execução do "Arranjo Exterior do Largo Marquês de Pombal", financiado pelo PROCOM, que restringe o estacionamento de viaturas de transportes públicos na zona em causa.*

*A consequente eliminação de lugares de ligeiros no parque situado junto à Praça de Touros para estacionamento de viaturas de transportes públicos (transferido do Largo Marquês de Pombal).*

*As graves dificuldades de estacionamento existentes na cidade.*

*E a autorização concedida para o efeito pelo Instituto de Estradas de Portugal».*

4. Escolhido o procedimento na citada reunião de 21.03.2001, foram, em 23.03.2001, consultadas 5 (cinco) entidades, cujos ofícios-convite exigiam, entre outros, a detenção da "3.ª subcategoria da 1.ª categoria e da classe correspondente ao valor global da proposta" e as "Declarações de compromisso subscritos pelo concorrente e por cada um dos subempreiteiros, nos casos e nos termos previstos no n.º 6 do art.º 266.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março" (cfr. n.ºs 9 e 12. al. f) dos referidos convites, respectivamente);
5. Das 5 (cinco) entidades consultadas, apenas 3 (três) apresentaram propostas, tendo uma delas retirado a sua proposta no acto público promovido, realizado em 4 de Abril de 2001.
6. Após a aplicação do critério de adjudicação pré-fixado no n.º 11 dos mencionados ofícios-convite, a Comissão de Análise propôs a adjudicação à entidade supra identificada - em detrimento da proposta formulada pela Engil, S.A., no valor de 142.497.039\$00 (sem IVA) - o que veio a ser acolhido pelo Município em reunião de câmara ocorrida em 2 de Maio de 2001.
7. Na Lista de Preços Unitários anexa à sua proposta, o adjudicatário vinculava-se a executar, entre outros, trabalhos de Construção Civil e Iluminações, conforme consta nos artigos 2.º e 5.º da referida Lista;

8. O contrato foi outorgado em 13 de Junho de 2001 e, «Por carta datada de 16/07/01 e na sequência da aprovação do projecto [de execução], o adjudicatário apresentou os alvarás dos subempreiteiros para execução dos trabalhos de construção civil e electricidade», conforme alegado pelos Serviços no citado ofício n.º 11.859.
9. Do exposto nos n.ºs 2 e 3 supra, não se evidencia a verificação cumulativa dos dois requisitos exigidos na norma legal invocada para fundamentar o ajuste directo, a saber: que a urgência resulte de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra; e que essas circunstâncias não lhe sejam imputáveis.
10. A invocação da utilização de fundos comunitários como fundamento justificador da urgência tem sido negado pela jurisprudência deste Tribunal, cfr. Acórdão n.º 104/99, de 07.12.1999, proferido em subsecção da 1.ª Secção sob o processo n.º 13.744/99, e o Acórdão de 25.05.1999 proferido em recurso ordinário (n.º 14/99) sob o processo de visto n.º 1.508/99, já que, como referido no último dos Acórdãos citados, “(...) o recurso ao ajuste directo, nada tem a ver com a obtenção de financiamentos, designadamente quando os mesmos são públicos e com regras bem definidas e fixadas com antecedência, como é o caso. A lei é bem clara no sentido de que a urgência resulte de acontecimentos não previsíveis pelo dono da obra e não imputáveis a este”.
11. Ora, o Programa de Apoio à Modernização do Comércio – PROCOM – foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de Julho, posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 162/97, de 27 de Junho e 221/99, de 18 de Junho, e regulamentado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 63/94, de 5 de Agosto.
12. As “graves dificuldades de estacionamento existentes na cidade”, além de não terem irrompido de um momento para o outro, são legalmente susceptíveis de serem imputadas ao Município, ao qual cabe “o planeamento, a gestão e a realização de investimentos” nos domínios de “Ruas e arruamentos” e “Rede viária de âmbito municipal”, cfr. artigos 16.º al. b) e 18.º al. a) da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a que acresce a competência do órgão executivo para “Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos”, estabelecida na al. u) do n.º 1 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

13. No que concerne à autorização concedida pelo Instituto de Estradas de Portugal (IEP), refira-se que, além das atribuições deste instituto remontarem a 25 de Junho de 1999 – data da publicação do Decreto-Lei n.º 237/99, diploma que criou o IEP – já no domínio da legislação anterior era obrigatório o prévio licenciamento, pela Junta Autónoma das Estradas, de obras a executar pelas Câmaras Municipais, conforme consta no art.º 1.º n.º 2 da Portaria n.º 114/71, de 01.03.
14. Ao articulado nos números anteriores acresce a constatação de que entre os actos preparatórios do procedimento – reportados a 20.02.2001, data em que o adjudicatário formulou a proposta n.º 7181, anexa à sua carta n.º 243CS/V após consulta verbal – e a outorga do contrato (13.06.2001) mediarão cerca de 4 (quatro) meses, prazo que não se coaduna com a alegada “urgência”.
15. Por outro lado, dos factos indicados nos supra números 4, 7, e 8 decorre que, quer na fase de habilitação (acto público), quer na da formalização do contrato, o adjudicatário não demonstrou que se encontrava legalmente autorizado a executar todos os trabalhos por si propostos, conforme resulta da omissão, no seu certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas n.º 2201-EOP, de quaisquer subcategorias relativas a trabalhos de construção civil e electricidade, e à inexistência, na sua proposta, das declarações exigidas no n.º 12 al. f) dos ofícios-convite e artigos 73.º n.º 1 al. f) e 266.º n.ºs 6 e 7 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
16. O anteriormente referido deveria ter conduzido ao afastamento do adjudicatário do procedimento, conforme se alcança do disposto nos artigos 92.º n.º 2 al. a) do mencionado Decreto-Lei n.º 59/99, e 2.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março.
17. Do dito nos anteriores números 9 a 14, resulta que não se encontram reunidos os requisitos que permitiam o recurso ao ajuste directo, pelo que, atento o valor do contrato, a sua formação deveria ter sido antecedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio – cfr. art.º 48.º n.º 2 al. a) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
18. Não o tendo sido encontra-se ferido de nulidade por preterição de um elemento essencial – artigos 133.º n.ºs 1 e 2 al. f) e 185.º do Código de Procedimento Administrativo.

19. A nulidade constitui fundamento de recusa do visto – art.º 44.º n.º 3 al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
20. E, tendo em conta o referido nos precedentes números 6, 15 e 16, verifica-se que a ilegal admissão do adjudicatário ao procedimento influiu negativamente no resultado financeiro alcançado no seu termo, o que obsta igualmente à concessão do visto - art.º 44.º n.º 3 al. c) da citada Lei n.º 98/97.

## **DECISÃO**

**Pelos fundamentos expostos acorda-se, em subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato em apreço.**

**São devidos emolumentos – artigo 5º nº 3 do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 2 de Outubro de 2001.

**O Conselheiro Relator**

Adelino Ribeiro Gonçalves

**Os Conselheiros Adjuntos**

Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

**O Procurador Geral Adjunto**

António Cluny



## ACÓRDÃO N.º 178/2001

*CONTRATO DE EMPREITADA — ILEGALIDADE — NULIDADE —  
PRINCÍPIO DA IGUALDADE — PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA —  
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE — PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA*

### SUMÁRIO:

- I Num concurso público para realização de empreitada, a exigência aos concorrentes de classificações superiores às exigidas por lei viola o disposto nos n.os 3 e 4 da Portaria n.º 412-I/99, de 4 de Junho, acarretando, por sua vez, a violação de princípios fundamentais para a contratação pública, como os da legalidade, da transparência e designadamente, os da concorrência e da igualdade consagrados, respectivamente, nos arts. 10.º e 9.º do Dec-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho.
- II A adjudicação da empreitada a um concorrente que não detinha todas as qualificações (subcategorias) de empreiteiro de obras públicas exigidas no aviso de abertura do concurso viola o princípio da igualdade quando, por aquela razão, foi excluído outro concorrente.
- III Nos termos do art. 133.º/2 al. d) e 185.º do CPA, as ilegalidades apontadas geram a nulidade do procedimento concursal e, consequentemente, do próprio concurso. São, também, susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato.

O Conselheiro Relator  
Pinto Almeida

Processo nº 2566/01  
Sessão de 6.11.2001

## ACÓRDÃO N.º 178/2001 - 1ªS/SS, de 6 de Novembro

Proc. n.º 2 566/01

1. A Câmara Municipal do Montijo remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato da empreitada de “Execução do Pavilhão Desportivo da Escola Básica 2, 3 de Pegões”, celebrado com a sociedade “Jorge

Santos Construções, S.A.”, pelo preço de 100.427.494\$00, acrescido de IVA.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

- Por anúncio publicado no Diário da República, III série, de 17 de Outubro de 2000 a Câmara Municipal do Montijo lançou concurso público para a realização da empreitada de “Execução do Pavilhão Desportivo da Escola Básica 2, 3 de Pegões”;
- Nos termos do ponto 11.1 do referido anúncio, apenas seriam admitidos ao concurso “os concorrentes titulares de certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, emitido pelo Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário, com as seguintes autorizações:
  - a) Das 1ª, 5ª, 7ª, 9ª e 10ª subcategorias da 1ª categoria, 1ª e 10ª subcategorias da 5ª categoria e 2ª subcategoria da 6ª categoria, e da classe correspondente ao valor da sua propostas, nos termos da Portaria n.º 412-I/99, de 4 de Junho;
  - b) Das 3ª e 13ª subcategorias da 1ª categoria e 15ª subcategoria da 5ª categoria, correspondentes, cada uma, ao valor dos trabalhos especializados que lhes respeitam, consoante a parte que cada um desses trabalhos cabe na proposta, e que será indicada em documento anexo àquela, caso o concorrente não recorra à faculdade conferida na alínea c);
  - c) Caso o concorrente não disponha das autorizações exigidas na alínea b), indicará, em documento anexo à proposta, os subempreiteiros possuidores dessas autorizações, aos quais ficará vinculado por contrato para a execução dos trabalhos que lhes respeitem.”
- Ao concurso apresentaram-se cinco concorrentes, tendo três deles sido excluídos por não serem detentores de todas as categorias ou subcategorias exigidas na al. a) do ponto 6.1 do programa do concurso (cfr. acta nº 1), ou seja, todas as que constam na al. a) do ponto 11.1 do aviso de abertura, acima transcrita;
- O concorrente L.N Ribeiro Construções, Lda foi excluído por deter a 1ª subcategoria da 1ª categoria e a 2ª subcategoria da 6ª categoria; o concorrente Nível Um - Construções, Lda foi excluído por

deter as 9ª e 10ª subcategorias da 1ª categoria e a 1ª subcategoria da 5ª categoria; e o concorrente Betacil - Construções, Lda foi excluído por na 7ª subcategoria da 1ª categoria e na 10ª subcategoria da 5ª categoria apenas deter a classe 1 “(correspondente a obras até 25.000 contos), classe que ficava muito aquém do preço base (91.200 contos – correspondente à classe 3 – obras até 100.000 contos) do concurso” (ofício n.º 20 350, de 9 de Outubro de 2001, junto aos autos);

- O preço base do concurso era de 91 200 000\$00, excluído o IVA;
- A empreitada veio a ser adjudicada ao concorrente “Jorge Santos Construções, S.A.”, pelo preço de 100.427.494\$00, acrescido de IVA;
- O adjudicatário, para o que no caso interessa, é titular dos seguintes certificados de empreiteiro de obras públicas (certificado emitido pelo IMOPPI, válido até 31.12.2001, junto aos autos):
  - 1ª categoria – subcategorias 1 e 5 com a classe 6; subcategorias 9 e 10 com a classe 5; subcategoria 7 com a classe 4; e subcategorias 3 e 13 com a classe 3;
  - 5ª categoria - subcategorias 1 e 15 com a classe 4; e subcategoria 10 com a classe 3;
  - 6ª categoria - subcategoria 2 com a classe 4.

3. De acordo com o nº 1 da Portaria nº 412-I/99, de 4 de Junho, a classificação de empreiteiro de obras públicas, para o que agora interessa, significa:

- 1ª categoria – Edifícios, correspondendo as subcategorias, 1ª - estruturas de betão armado, 3ª - estruturas metálicas, 5ª - alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias, 7ª - carpintaria de limpos, 9ª - pinturas, 10ª - revestimentos cerâmicos e de materiais pétreos, e 13ª - serralharias, caixilharias e vidros;
- 5ª categoria – Instalações eléctricas e mecânicas, correspondendo as subcategorias, 1ª - instalações eléctricas de baixa tensão, 10ª - instalações de águas e esgotos em edifícios, e 15ª - outras instalações mecânicas e electromecânicas;
- 6ª categoria – Outros trabalhos, correspondendo a 2ª subcategoria a movimentação de terras.

Por sua vez, a Portaria nº 1 215/00, de 28 de Dezembro, fixou o valor das classes em: classe 3 – até 100.000.000\$00; classe 4 – até

200.000.000\$00; classe 5 – até 400.000.000\$00; e classe 6 – até 800.000.000\$00.

Na já citada Portaria n.º 412-I/99 estipula-se no n.º 3 que “quando para a execução de uma obra não seja necessária a classificação como empreiteiro ou construtor geral, deve ser exigido certificado de classificação contendo as subcategorias necessárias aos trabalhadores efectuar nessa obra, uma das quais tem de ser de classe que cubra o valor global da obra” (destaque nosso).

E no n.º 4 refere-se que “nos casos previstos no número anterior, quando a execução de uma obra envolva subcategorias de diferentes categorias, aquela que cobrir o valor global da obra deve estar integrada na categoria em que o tipo da obra se enquadra”.

4. Da confrontação dos factos descritos em 2. com as normas legais acabadas de transcrever, em 3., resultam duas conclusões.

A primeira é a de que no concurso em causa se exigiam aos concorrentes classificações de empreiteiros de obras públicas muito superiores às exigidas por lei. Na verdade, face ao disposto nos n.ºs 3 e 4 da Portaria n.º 412-I/99, uma vez que não era necessária a classificação de empreiteiro geral, apenas era exigível uma subcategoria da 1ª categoria (por se tratar da construção de um edifício) de classe correspondente ao valor da respectiva proposta e não cinco subcategorias da 1ª categoria, duas subcategorias da 5ª categoria e uma subcategoria da 6ª categoria, todas com classe de valor igual ou superior ao da proposta a apresentar.

A segunda, é a de que o adjudicatário não possuía todas as subcategorias com classe de valor igual ou superior ao valor da proposta apresentada, exigidas no aviso de abertura do concurso. Aquele apenas era detentor da 10ª subcategoria da 5ª categoria (uma das exigidas com classe de valor igual ou superior ao da proposta) com a classe 3, ou seja, para obras até 100.000 contos e a proposta apresentada foi de 100.427.494\$00, acrescida de IVA.

5. Questionada a autarquia sobre as questões acabadas de enunciar, respondeu através do já citado ofício n.º 20 350, de 9 de Outubro de 2001 nos seguintes termos:

À primeira questão:

*“... estão acautelados os interesses visados pela referida Portaria.*

*... acresce que, o anúncio relativo ao concurso público para a execução da empreitada “construção de Cafeteria e Esplanada na Praça da República – Montijo” continha a alínea em apreço e foi homologado pelo Tribunal de Contas sem qualquer restrição”.*

À segunda questão:

*“A Comissão de Abertura do Concurso considerou que a classe solicitada era a classe correspondente ao valor base do concurso, isto é, classe 3, ficando desta forma o concorrente apto a passar à fase de apreciação de propostas”.*

6. Do que acaba de ser exposto resulta, antes de mais, que foi violado o disposto nos n.ºs 3 e 4 da portaria n.º 412-I/99, de 4 de Junho na medida em que se exigiu aos concorrentes mais do que o ali previsto (apenas uma subcategoria “tem de ser de classe que cubra o valor global da obra”).

Ora a violação de tal norma acarreta também a violação de princípios fundamentais para a contratação pública como os da legalidade, da transparência e, designadamente, os da concorrência e da igualdade consagrados, respectivamente, nos art.ºs 10.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

É que ao exigirem-se classificações superiores às exigidas por lei restringe-se o universo dos potenciais concorrentes – ausência de candidatura, atentas as exigências feitas - e dos próprios concorrentes – por exclusão, o que sucedeu, “in casu”, com o concorrente Betacil, que foi indevidamente excluído face ao disposto na citada Portaria. Ficou afectada, assim, a concorrência.

Mas, como se disse, também o princípio da igualdade foi violado. Ao desrespeitarem-se as normas citadas retirou-se a muitos dos que reuniam os requisitos legais de candidatura a oportunidade de concorrerem ao concurso em apreço.

Vem a autarquia, a este propósito, alegar que este Tribunal já visou um anterior contrato em cujo procedimento concursal se verificou idêntica situação. Sobre este tema dir-se-á, em primeiro lugar que, no caso invocado, o Tribunal não tomou posição expressa sobre a questão, pelo que não pode, em rigor, dizer-se que apreciou e decidiu sobre o assunto; em segundo lugar é de lembrar que o Tribunal apenas deve obediência a decisões tomadas em sede de fixação de jurisprudência através de processo específico para o efeito, o que também não se verificou no caso invocado.

Do acima descrito resulta ainda que foi violado o disposto no aviso do próprio concurso, quando se admitiu e adjudicou uma proposta de um concorrente que não detinha todas as subcategorias, na classe de valor igual ou superior ao valor da sua proposta, exigidas. Recorde-se que uma daquelas subcategorias era a 10ª da 5ª categoria onde o adjudicatário apenas detinha a classe 3 – obras até 100.000 contos – e a proposta que apresentou foi de 100.427.494\$00, acrescida de IVA.

A autarquia alegou sobre esta questão que foi entendido pela Comissão de Abertura das propostas que a classe solicitada deveria ser correspondente ao preço base do concurso. É um argumento manifestamente improcedente já que não tem qualquer suporte nem na letra do aviso de abertura do concurso (“da classe correspondente ao valor da sua propostas”, lê-se naquele), nem na letra da citada portaria (“de classe que cubra o valor global da obra”, lê-se nesta).

A violação do disposto no aviso de abertura acarreta a violação do princípio da igualdade também já referido, designadamente porque foi excluído um concorrente que também não possuía duas subcategorias na classe de valor igual ou superior ao valor da obra/proposta, mas detinha as classificações legalmente exigidas.

As ilegalidades apontadas, porque violam princípios fundamentais da contratação pública tornam, nos termos do art.º 133º, n.º 2, al. d) e 185º ambos do Código do Procedimento Administrativo, nulo o procedimento concursal e, conseqüentemente, o concurso em apreço.

As mesmas ilegalidades são também susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato porquanto foi excluída indevidamente um concorrente cuja proposta poderia ser mais vantajosa que a adjudicada, como mais vantajosas poderiam ser outras propostas se tivesse sido permitida a candidatura de todo o universo de potenciais concorrentes em condições legais de se apresentarem ao concurso. Decisão de igual sentido foi já proferida, entre outros, no acórdão nº 14/00-15.Fev-1ªS/SS, lavrado no processo nº 13 542/99.

## 7. Concluindo.

Nos termos das als. a) e c) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto a nulidade e as ilegalidades susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato constituem 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 (n.º 3 do art.º 5º do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 6 de Novembro de 2001.

**O Conselheiro Relator**

Pinto Almeida

**Os Conselheiros Adjuntos**

Ribeiro Gonçalves

Lídio de Magalhães

**O Procurador-Geral Adjunto**

Jorge Leal



## ACÓRDÃO N.º 205/2001

*COMPETÊNCIA PRÓPRIA — CONTRATO ADICIONAL — DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA — INTERESSE PÚBLICO — TRABALHOS A MAIS*

### SUMÁRIO

- I. Nos termos do art.º 21º, n.º 1, do Dec-Lei n.º 197/99, de 28 de Junho – vigente nas autarquias locais e aplicável às empreitadas de obras públicas por força do disposto no art.º 4º do mesmo diploma – a entidade que autoriza a despesa com um contrato de empreitada mantém essa competência para os adicionais a essa empreitada, nomeadamente os que resultam de trabalhos a mais.
- II. O referido preceito exprime um dos aspectos em que se analisa a correspondência entre a unidade da despesa e a unidade da obra e visa, além do mais, que não resultem pulverizadas as responsabilidades pelo controlo da obra.

O Conselheiro Relator  
Lídio de Magalhães

Processo nº 3397/2001  
Sessão de 11.12.2001

## ACÓRDÃO N.º 205/2001 - 1ºS/SS, DE 11 DE DEZEMBRO

### Processo n.º 3397/01

A Câmara Municipal de Vila do Conde remeteu para fiscalização prévia o contrato referente à execução de “trabalhos a mais” na empreitada de “Rede de Drenagem de Águas Residuais de Vila do Conde – Sistema Orla Marítima –Interceptor Sul – Travessia do Rio Ave – 1ª Fase”, celebrado com a “Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A.”, pelo preço de 19 491 923\$00, a que acresce o IVA.

O contrato de empreitada inicial havia sido celebrado pelo montante de 103 451 152\$00, igualmente sem IVA (Procº nº 3983/00).

Este contrato havia sido autorizado pela Câmara Municipal enquanto o contrato adicional, ora sob análise, vem autorizado pelo respectivo Presidente.

Quando questionada a autarquia sobre o assunto respondeu o Presidente da Câmara, a este propósito, o seguinte:

“(...) que, relativamente à autorização e aprovação dos trabalhos a mais em causa, foram os mesmos aprovados por meu despacho de 27/8/2001, no uso de competência própria, nos termos do previsto no artº 18º, nº 1, alínea a) do Dec-Lei nº 197/99, de 8/6, em virtude de os serviços jurídicos e administrativos municipais entenderem, que o artº 21º do Dec-Lei nº 197/99 de 8/6 não é subjectivamente aplicável às Autarquias Locais, uma vez que o referido artº 21º remete expressamente para o artº 17º do mesmo Dec-Lei, o qual não é aplicável às Autarquias Locais.”

Diz o referido artº 21º do Dec-Lei nº 197/99 o seguinte:

“

1-A competência fixada nos termos do artigo 17º mantém-se para as despesas provenientes de alterações, variantes, revisões de preços e contratos adicionais, desde que o respectivo custo total não exceda 10% do limite da competência inicial.

2-Quando for excedido o limite percentual estabelecido no número anterior, a autorização do acréscimo da despesa compete à entidade que, nos termos do artigo 17º, detém a competência para autorizar a realização do montante total da despesa.”

A primeira ilação que pode tirar-se deste artigo é a de que a competência, uma vez fixada em determinado procedimento e atribuída inicialmente a um titular de determinado órgão, não se transfere nunca para um outro de competência mais limitada.

E apenas se transfere para titular de órgão com competência mais ampla se, por força dos contratos adicionais, a despesa inicial tiver aumentado por forma a exceder, em 10% ou mais, o limite máximo da competência da entidade que inicialmente autorizou a despesa.

O preceito visa claramente estabelecer, como princípio, o de que a competência apurada inicialmente não pode ser retirada por virtude de vicissitudes da obra que originem aumento da despesa.

A "ratio" do preceito está assim associada ao objectivo de manter na mesma entidade o controlo da obra e dos seus custos e, naturalmente, as inerentes responsabilidades.

Tal preocupação do legislador é, de resto, coerente com outros textos legais que visam preservar a despesa contratual como um todo, até à consumação da obra. À unidade da obra corresponde a unidade da despesa.

Tal como os trabalhos a mais, por exemplo, se incorporam na empreitada, os respectivos encargos incorporam-se na despesa contratual, sem desfigurar a competência inicial referente à obra e sem pulverizar poderes e responsabilidades.

Estamos assim perante um preceito que não pode ser analisado apenas em face de valores como os da agilização do funcionamento da Administração (através, nomeadamente, da delegação ou da subdelegação de competência) mas à luz de interesses financeiros públicos que, repete-se, apontam no sentido do não afrouxamento do controlo e da reponsabilização dos titulares de cargos a cujos cuidados estão confiados os dinheiros públicos.

E, nos actos que incorporam autorizações de despesa, ainda quando não visem expressa ou principalmente esse fim, estão presentes esses valores ou interesses públicos.

A. L. Sousa Franco ("Finanças Públicas e Direito Financeiro", 4ª edição, vol. I, pág. 433, notas) atribui à autorização de despesa a natureza de "acto financeiro" relacionando-a não só com o controlo sobre os actos e contratos mas também com o "princípio da separação de poderes financeiros" entre os vários participantes no processo de realização das despesas.

Também J. M. Sérvulo Correia ("Legalidade e Autonomia Contratual nos contratos Administrativos", pág. 535) encontra uma especial conformação jurídico-financeira da autorização de despesa.

É à luz das considerações precedentes que se compreende que a norma do artº 21º funcione como uma verdadeira derrogação do princípio geral da delegação e subdelegação de competência constante do artº 27º do Dec-Lei

nº 197/99, a partir do momento em que, numa determinada obra, haja autorização de despesa inicial já proferida.

Diz-se no ofício do Presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde que o artº 21º, já citado, não é aplicável às autarquias, uma vez que nele apenas se remete para o artº 17º, sendo que é no artº 18º que se contém a distribuição de competências a elas referentes.

Começará por dizer-se que, mesmo numa interpretação literal, tratando-se de empreitadas, as autarquias estão sob a alçada do referido artº 21º, por força do disposto no artº 4º, nº 1, al. b), que manda expressamente aplicá-lo a essas pessoas colectivas públicas.

Mas, para lá disso, o que sempre pode observar-se é que a letra da lei ficou claramente aquém do seu espírito, impondo-se, portanto, a interpretação extensiva do citado artº 21º em termos de fazer caber nele também a referência ao artº 18º. É o que resulta, fora de qualquer dúvida, da ponderação de um argumento de identidade de razão: “onde a razão de decidir seja a mesma, a mesma deve ser a decisão” (cfr. J. Baptista Machado, “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador”, 1999, pág. 186).

E, ainda que pudéssemos considerar estarmos perante uma lacuna da lei, por ausência de regulamentação específica nesta matéria quanto à manutenção da competência dos órgãos das autarquias locais, ainda assim a solução seria a mesma, nos termos dos nºs 1 e 2 do artº 10º do Código Civil, por aplicação analógica do que se encontra disposto para a Administração Central.

Por outro lado, e de acordo com o nº 7 do artº 26º, do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março, a execução dos trabalhos a mais deve ser formalizada em contratos adicionais ao contrato de empreitada pelo que, também aqui, nenhuma dúvida se coloca à sua inclusão no regime do artº 21º do Dec-Lei nº 197/99.

Defrontamo-nos, assim, no presente processo, com um incumprimento de regras relativas à competência, vício a que costuma associar-se a sanção de mera anulabilidade, não se achando desta forma adquirido, portanto, o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Mas a norma violada é, para além de uma norma de competência, uma norma de disciplina financeira – que visa evitar no mesmo contrato a dispersão de entidades competentes para autorizar despesas, prevenindo, por um lado, a falta de controlo e, por outro, obrigando a uma total responsabilização da entidade que primeiramente autorizou a despesa ou mesmo de alguma outra de competência superior.

Estão assim presentes interesses específicos da disciplina financeira que são aptos a qualificar a norma violada como norma financeira nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, já citada.

Termos em que vai recusado o visto ao presente contrato.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2001.

**O Conselheiro Relator**

Lídio de Magalhães

**Os Conselheiros Adjuntos**

Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

**O Procurador-Geral Adjunto**

António Cluny



**EFFECTIVAÇÃO DE  
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**

**(3ª SECÇÃO)**



## ACÓRDÃO N.º 10/2001\*

*INFRACÇÃO FINANCEIRA — PAGAMENTO INDEVIDO — REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA — RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA — REMUNERAÇÃO ACESSÓRIA ILEGAL — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA — REPOSIÇÃO — SUBSÍDIO*

### SUMÁRIO:

- I. O Dec. Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, e, posteriormente, o Decreto-Lei 5-C/84, de 20 de Fevereiro, vieram consagrar, como regra geral, a proibição de criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias.
- II. Os subsídios de insalubridade, de esforço e de disponibilidade do piquete de esgoto são ilegais. Os dois primeiros, porque violam a proibição legal dos Decretos-Lei n.ºs 110-A/81 e 57-C/84, não resultam de subsídios aprovados mediante decreto-lei posterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, nem podem ser integrados no regime transitório dos subsídios praticados (artigo 37º do Decreto-Lei n.º 353-A/89) porque não foram criados com base em lei especial, mas em violação expressa de lei. O último, por não ter sido aprovado mediante decreto-lei posterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 353-A/89.
- III. O conceito de “contraprestação efectiva”, constante do n.º 2 do artº 59º da Lei n.º 98/97, pressupõe um sinalagma, uma relação directa entre um certo pagamento e um certo e efectivo serviço.
- IV. Os subsídios em causa configuram-se, pois, como pagamentos indevidos, fonte de responsabilidade financeira reintegratória, porquanto não tiveram uma contraprestação efectiva: o trabalho prestado era já pago como trabalho extraordinário, pelo que os subsídios mais não eram que uma “compensação” adicional pelo mero facto de se prestar um certo serviço.

---

\* A Sentença 4/2001-3.ªS, de 14 de Fevereiro, foi objecto do Recurso Ordinário n.º 3/2001-J.R.F.. Neste, foi proferido o Acórdão n.º 10/2001-3.ªS/PL, em 21 de Novembro, o qual manteve a decisão recorrida, ainda que com outros fundamentos. Porém, arguida a nulidade daquele Acórdão, foi a mesma considerada improcedente pelo o Acórdão 3/2002-3.ªS/PL, de 30 de Janeiro. Posteriormente, foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, que corre seus termos.

- V. A relevação da responsabilidade financeira reintegratória (art.º 64º n.º 2 da lei n.º 98/97) é uma medida excepcional face ao empobrecimento indevido de erário público. Nos autos, e comprovado que os Demandados agiram de forma descuidada e desatenta, sem o devido zelo na afectação e gestão dos dinheiros públicos, admite-se tão só a redução das responsabilidades financeiras face à constatação de que os subsídios em causa, designadamente, o subsídio de disponibilidade, potenciaram uma melhoria qualitativa do trabalho prestado, com os subseqüentes benefícios para a comunidade local.

## ACÓRDÃO N.º 10/2001 - 3ª SECÇÃO/PL, DE 21 DE NOVEMBRO

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 3/2001 – J.R.F.

(Processo n.º 8/99 – J.R.F)

#### I – RELATÓRIO

1. Em 14 de Fevereiro de 2001, no âmbito do processo de julgamento de responsabilidades financeiras n.º 8/99, foi, na 3ª Secção deste Tribunal, proferida a douta sentença n.º 4/2001 que julgou provado e parcialmente procedente o pedido oportunamente apresentado pelo Ministério Público, e em consequência, absolveu os Demandados identificados nos autos do pedido relativo ao suplemento de secretariado e condenou-os, ainda que reduzindo a responsabilidade financeira, no restante peticionado.
2. A douta sentença é, na sua parte decisória, do seguinte teor:
  - *Considero, pois, provado que os Demandados, 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 1993, cometeram em tal gerência quatro infracções financeiras na modalidade de pagamentos indevidos prevista no n.º 1 do 49º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, então em vigor, e no art.º 59º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável*

por , nos termos do n.º 5 do seu art.º 111º, se mostrar mais favorável, pois que, contra o disposto no n.º 3 do art.º 19º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho e do art.º 12º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro:

- A título de suplemento de secretariado que em 10 de Fevereiro de 1993 atribuíram, pagaram indevidamente o montante global de 765.840\$00 a quatro funcionárias que trabalhavam no apoio administrativo aos Vereadores a tempo inteiro;
  - A título de subsídio de disponibilidade para os trabalhadores escalados para o Piquete de Esgoto cujo regulamento aprovaram em 10 de Fevereiro de 1993, atribuíram e pagaram o montante global de 3.915.998\$00;
  - Mantiveram e pagaram o montante global de 3.451.281\$00 em subsídio de esforço, atribuído, em infracção ao disposto no n.º 1 do art.º 8º do Decreto-Lei n.º 110- A/81 de 14 de Maio e no n.º 1 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 57 -C/84, de 20 de Fevereiro, pela deliberação de 26 de Outubro de 1988 da Câmara Municipal de Évora;
  - Mantiveram e pagaram o montante global de 217.200\$00 em subsídio de insalubridade, criado, em 1985, por decisão de um técnico dos extintos Serviços Municipalizados em infracção às mesmas normas da alínea anterior.
- 
- Mas, pelas razões e com os fundamentos atrás mencionados, considero que a sua conduta se deve a negligência.
  - 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 n.º 2 do art.º 59º da Lei 98/97, não é devida qualquer reposição.
  - E, face ao circunstancialismo dado como provado e à actuação não dolosa dos Demandados, considero inteiramente justificável reduzir, nos termos do n.º 2 do art.º 64º citado, a responsabilidade financeira dos responsáveis porquanto se limitaram, por um lado, a manter os subsídios que já eram processados em anos anteriores ou a aplicar um subsídio de esgoto a situações análogas já existentes, como era o caso do subsídio de disponibilidade no Piquete de Abastecimento de Água, e, por outro, desses pagamentos ilegais resultaram alguns benefícios para os Municípios - sem falar das vantagens para os trabalhadores escalados em tais pi-

*quetes - 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 e o facto de os Demandados terem espontaneamente admitido o cometimento de tais factos e se mostrarem convencidos da sua legalidade.*

- *Em tais termos, julgo provado e parcialmente procedente o douto Requerimento do Ministério Público e, em consequência,*
  - *Ao abrigo do n.º 2 do art.º 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.*
  - *Nos termos conjugados do n.º 5 do arte 111º, do n.º 1 do arte 59º, do arte 63º e do n.º 2 do arte 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 1.000.000\$00 (um milhão de escudos) respeitante ao subsídio de esgoto, de 1.000.000\$000 (um milhão de escudos) relativa ao subsídio de esforço e de 50.000\$00 (cinquenta mil escudos) respeitante ao subsídio de insalubridade, o que perfaz o montante global de 2.050.000\$00 (dois milhões e cinquenta mil escudos), acrescida dos juros de mora legais contados a partir do trânsito em julgado desta sentença.*

**3. Não se conformando com a decisão os Demandados interpuseram o presente recurso, nos termos e para os efeitos do art.º 96º da Lei n.º 98/97.**

**Nas duntas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, os ilustres Recorrentes afirmam, em síntese :**

- *os recorrentes procederam aos pagamentos dos autos com o objectivo de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições*

*dos município, valorizando a contenção em volume dos recursos humanos necessários, com a inerente economia dos gastos;*

- *fazendo-o convictos de que agiam legalmente, quer face ao disposto no Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio (inconstitucional, aliás, por emitido sem autorização parlamentar - necessária face à então vigente al. m) do art. 167º da CRP - e inconstitucional ainda no tocante ao seu art. 8º, n.º 1 e elenco das excepções constantes do art. 6º, n.º 3, na medida em que, conjugadamente, limitam a retribuição do trabalho a modalidades que desatendem as imposições constitucionais constantes do então art. 53º da mesma CRP -sendo que, seguramente por lapso, a douta sentença recorrida se pronuncia sobre tal matéria com base em redacções da CRP resultantes de revisões posteriores;*
- *quer face ao Decreto-lei 57-C/84, de 20 de Fevereiro (que enferma dos mesmos vícios de inconstitucionalidade que o referido Decreto-lei n.º 110-A/81), quer face ao Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, quer, por último, face ao Decreto-Lei 353-A/89, de 16 de Outubro, pelas razões que mais desenvolvidamente se indicaram no corpo das alegações;*
- *em qualquer caso, os recorrentes não agiram com culpa, nem sequer na forma de negligência;*
- *e, da atribuição dos referidos subsídios, não resultou dano para o município mas, ao invés, dela "decorreu a possibilidade de assegurar necessidades básicas das populações", com "economia de gastos" e "notória minimização de custos";*
- *ainda que assim não se entendesse, face às circunstâncias em que os pagamentos dos autos foram efectuados deveria a responsabilidade dos ora recorrentes ser relevada nos termos do art. 64º, n.º 2 da Lei 98/97, de 26 de Agosto;*
- *decidindo em desconformidade, a douta sentença recorrida violou as disposições legais referidas e ainda as pela mesma invocadas designadamente o art. 59º, n.º 1 da citada Lei n.º 98/97.*

- 4. Por despacho de 4 de Abril de 2001, foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade dos ilustres Recorrentes bem como a tempestividade na apresentação do recurso, nos termos dos artigos 96º, n.º 3 e 97º, n.º 1 da Lei n.º 98/97.**

5. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto, nos termos do art.º 99º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, veio defender a improcedência do mesmo.

Em síntese, alegou que:

- *Os Demandados atribuíram os subsídios remuneratórios em causa com conhecimento das dúvidas e conclusões dos pareceres e outras informações técnico-jurídicos elaboradas pelos Serviços.*
- *Aliás, sempre que tinham dúvidas sobre a legalidade dos procedimentos solicitavam aos Serviços esse tipo de pareceres e informações.*
- *A sua conduta, ao manterem e determinarem o pagamento destes subsídios, é, por isso, culposa, na forma negligente.*
- *As normas dos decretos-lei apontadas nas conclusões do recurso não enfermam de qualquer inconstitucionalidade e, ainda que tal sucedesse, o que não se concede, enquanto não for declarada essa inconstitucionalidade, têm de ser cumpridas e respeitadas.*
- *A conduta dos demandados, culposa na forma negligente, e as circunstâncias em que actuaram foram devidamente valoradas na douta sentença, de forma justa e equilibrada, tanto que viram as respectivas responsabilidades reduzidas, nos termos do art. 64º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8.*
- Assim, a douta sentença não violou quaisquer normas legais, nomeadamente as apontadas nas conclusões do recurso.

## II – OS FACTOS

**A factualidade relevante e provada na douta sentença impugnada é a seguinte:**

- 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 517.200\$00 (o 1º Demandado) e de Vereadores a tempo inteiro com o vencimento mensal de 413.800\$00 (os 2º, 3º e 4º Demandados) e de Vereador sem vencimento - os 3 restantes;

- 1.2 Por deliberação da CME, de 10.02.93, os Demandados aprovaram o regulamento de Piquete de Esgoto, prevendo a atribuição de um subsídio de disponibilidade no domicílio aos trabalhadores escalados para o mesmo, a calcular nos termos do que acontecia para o Piquete de Abastecimento de Água;
- 1.3 Tal subsídio destinava-se a remunerar, fora das horas de serviço e aos sábados, domingos e feriados, a disponibilidade dos trabalhadores em seus domicílios para os casos em que sejam necessários os seus serviços, subsídio cumulável com a remuneração por horas extraordinárias correspondente ao serviço efectivamente prestado;
- 1.4 O subsídio de disponibilidade para o Piquete de Abastecimento de Água começou a ser abonado em 1988;
- 1.5 No ano de 1993, foi paga a importância de 3.915.998\$00 relativa a este subsídio de disponibilidade no Piquete de Esgoto;
- 1.6 No mesmo ano de 1993, os Demandados, nas qualidades supra referidas, atribuíram um "suplemento de secretariado", no montante individual e anual de 191.460\$00, a 4 funcionárias que exerciam funções administrativas em meros gabinetes de secretariado, exclusivos dos Vereadores a tempo inteiro e não do Presidente da Câmara;
- 1.7 Assim, nesse ano de 1993, foi pago, a esse título, o montante global de 765.840\$00, sendo certo que tal subsídio foi requerido por 3 dessas funcionárias e foi concedido também à outra, contratada a prazo, a cujo contrato foi recusado o visto;
- 1.8 No mesmo ano de 1993, os Demandados, na mesma qualidade, decidiram pagar o montante de 3.451.281\$00 a título de "prémio ou subsídio de esforço", criado por deliberação da CME de 26.10.88, no valor de 5% do vencimento da letra J da função pública, a atribuir em 1/21 por cada dia de trabalho efectivamente prestado em determinadas tarefas, elencadas na acta dessa reunião de 1988;
- 1.9 Ainda no mesmo ano de 1993, os Demandados pagaram, pelo menos, o montante de 217.200\$00, a título de "subsídio de in-

salubridade", 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 A atribuição dos subsídios de disponibilidade como, aliás, do subsídio de esforço, obedeceu a prévios objectivos e adequados critérios de atribuição, como se pode constatar a fls. 24 e 34 do Relatório de Auditoria;
- 1.19 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 reappreciar;
- 1.20 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.

### **III - O DIREITO**

#### **A) O ENQUADRAMENTO NORMATIVO**

**As questões suscitadas neste recurso têm a ver com a legalidade da atribuição de subsídios e eventuais pagamentos indevidos daí resultantes por parte dos Demandados no âmbito da gerência de 1993.**

Tais subsídios são:

- a) **Subsídio de disponibilidade para os trabalhadores escalados para o piquete de esgoto, criado por regulamento aprovado pelos Demandados em 10.02.93 (Facto n.º 1.2);**
- b) **Subsídio ou prémio de esforço por trabalho efectuado em determinadas tarefas, criado por deliberação camarária de 26.10.88 (Facto n.º 1.8);**

- c) **Subsídio de insalubridade, criado em 1985 por um técnico dos extintos Serviços Municipalizados (Facto n.º1.9);**

**Em resultado da atribuição destes subsídios, os Demandados pagaram, no ano em causa (1993) as seguintes quantias:**

- a) A título de subsídio de disponibilidade no piquete, a importância de 3.915.998\$00 (Facto n.º1.5);  
b) A título de subsídio ou prémio de esforço, a importância de 3.451.281\$00 (Facto n.º1.8);  
c) A título de subsídio de insalubridade, a importância de 217.200\$00 (Facto n.º1.9);

Estes pagamentos foram considerados:

- a) **Ilegais**, por contrariarem a proibição consignada no n.º 1 do art.º 8º do DL 110-A/81, mantida no n.º 1 do art.º 7º do DL 57-C/84, bem como por não respeitarem os requisitos exigidos pelo n.º 3 do art.º 19º do DL 184/89, de 2 de Junho, entrado em vigor com o DL 353-A/89, de 16 de Outubro;  
b) **Indevidos**, nos termos estatuídos no art.º49.º-n.º1 da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro e no art.º 59.º da Lei n.º98/97, de 26 de Agosto.

**As infracções financeiras de cariz reintegratório daí resultantes foram, porém, objecto de redução**, nos termos e ao abrigo do disposto no art.º 64.º-n.º2 da Lei n.º98/97.

- **Vejamos, em primeiro lugar, se os subsídios em causa eram ilegais.**

Os recorrentes esforçam-se, nas suas alegações, para encontrar argumentos que justifiquem a legalidade na atribuição dos subsídios, mas não convencem o Tribunal.

Assim, e analisando o primeiro dos subsídios a ser atribuído, ou seja, o subsídio de insalubridade, em 1985, verifica-se que o mesmo estava em dissonância com os preceitos dos Decretos-Leis n.º110-A/81, designadamente, com o seu art.º8.º, que se manteve em vigor com o Decreto-Lei n.º57-C/84, de 20 de Fevereiro.

Na verdade, e no âmbito da revisão do regime remuneratório do funcionalismo público a que o Decreto-Lei n.º 110-A/81 procedeu, logo no seu preâmbulo se expressa a intenção de adoptar dispositivos inovadores e com objectivos de moralização em “*matérias de limites remuneratórios, acumulações, remunerações acessórias e remunerações por trabalho extraordinário, nocturno e em dias de descanso*”.

Estes objectivos moralizadores tinham, como causa próxima:

*“práticas com carácter de regularidade que desvirtuam totalmente o sentido subjacente à atribuição das remunerações e dos abonos a que dão direito, conduzindo, nuns casos, a situações de privilégio abusivo e constituindo, noutros casos, formas transviadas de acréscimos de vencimento”.*

### Como é que, então, o legislador concretizou tais desideratos?

- Em primeiro lugar, definiu o que eram remunerações acessórias: *“as que acrescem ao vencimento ou remuneração principal, excluindo as referidas no art.º 6.º<sup>2</sup>, os suplementos ou remunerações complementares devidos pela prestação de trabalho em regime de horário prolongado ou de exclusividade, remunerações por trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados, diuturnidades, subsídio de refeição, subsídios de férias e de Natal, abono de família e respectivas prestações complementares, senhas de presença, abonos para faltas, ajudas de custo, subsídios de viagem e de marcha, despesas de representação e quaisquer outras que revistam a natureza de simples compensação ou reembolso de despesas feitas por motivo de serviço, bem como prémios de produtividade”* (art.º 8.º-n.º 3);
- Em segundo lugar, proibindo a criação, aumento ou extensão das remunerações acessórias (art.º 8.º-n.º 1), salvo em casos devidamente fundamentados, mediante decreto assinado pelos Ministros das Finanças e do Plano, da Tutela e da Reforma Administrativa, sob parecer favorável da Comissão Intermínisterial para as Remunerações Acessórias (art.º 8.º-n.º 2);
- Em terceiro lugar, congelando o montante das remunerações acessórias, *“ao nível médio do 1º trimestre de 1981 ou ao nível do mês de Abril do mesmo ano, conforme for mais elevado”* (n.º 1 do art.º 9º);

---

<sup>2</sup> O artigo 6.º do diploma refere-se às gratificações que constituem a única forma de remuneração.

- Em quarto lugar, cominando com a reposição das quantias indevidamente percebidas, quem inobservasse o congelamento referido (n.º 3 do art.º 9º);
- Em quinto lugar, estabelecendo que as disposições do diploma prevaleciam sobre todas e quaisquer disposições especiais e regulamentares em contrário (art.º33.º-n.º1), salvo o disposto nos n.º2 e 3 do artigo, que em nada se aplicam ao caso dos autos.
- **Do que se expôs, resulta evidenciado que, desde 1981, com o diploma em análise, se proibiu, salvo casos excepcionais, a criação, o aumento ou extensão das remunerações acessórias, que foram definidas de forma exaustiva, para além de se ter estabelecido um tecto máximo para as então existentes.**

Não oferece dúvidas que o subsídio de insalubridade, como, aliás, os restantes subsídios em causa, eram remunerações acessórias, e “*visavam atender às situações concretas de compensação do trabalho que era necessário efectuar foras das horas normais de serviço*” (Facto n.º1.11), pelo que a sua criação, em 1985, era ilegal, face ao disposto no art.º 8.º-n.º1 do Dec-Lei n.º110-A/81.

Aliás, e no que concerne a este subsídio, não foram esclarecidas cabalmente as circunstâncias em que o mesmo foi criado, tendo-se apenas apurado que existia desde 1985, criado “*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%»*” (Facto n.º1.9).

- A ilegalidade que vimos evidenciando não foi afastada com a publicação do o Decreto-Lei n.º 57-C/84, de 20 de Fevereiro, **que efectuou nova revisão dos vencimentos do funcionalismo, aplicável também às Autarquias Locais (n.º 1 do art.º 1º), e adoptou,” no âmbito das remunerações acessórias medidas tendentes à obtenção de soluções de equilíbrio” (preâmbulo do diploma).**

Assim, pode afirmar-se que se reiteraram os princípios definidores consagrados, nesta matéria, pelo Dec-Lei n.º110-A/81. Na verdade:

- Integraram-se no conceito de “remunerações acessórias” novas formas de pagamentos, para além dos que já se elencavam no Dec-

Lei n.º110-A/81 e clarificou-se o próprio conceito: *as que acrescem ao vencimento ou remuneração principal, independentemente das formas que revistam e dos motivos que determinaram a sua concessão, ou das rubricas orçamentais por onde são processadas*” (art.º7º-n.º3);

- Manteve-se a proibição da criação, aumento ou extensão das remunerações acessórias (art.º 7.º-n.º1), salvo em casos devidamente fundamentados e mediante decreto-lei (art.º7.º-n.º1 e 2), bem como o congelamento das “*remunerações acessórias previstas em lei ou decreto-lei*” (art.º8º-n.º1);
- Manteve-se a sanção da reposição dos quantitativos recebidos em contração a estas regras, e instituiu-se a responsabilidade solidária, em termos cíveis e disciplinares, dos funcionários que, por acção ou omissão, permitiram o recebimento- art.º13.º n.º1 e 2;
- Manteve-se o regime de prevalência destas normas sobre toda e qualquer disposição especial em contrário- art.º11.º

**Em síntese: o Dec-Lei n.º 57-C/84 reforçou os princípios que, na matéria de remunerações acessórias haviam sido estatuidos pelo Dec-Lei n.º 110-A/81.**

Aliás, e para que não subsistissem dúvidas, o art.º19.º-n.º2 estabelece que:

*“Mantém-se em vigor, em tudo o que não contrarie o presente diploma, o Dec-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio”.*

**Tudo a reforçar o entendimento de que o subsídio de insalubridade, atribuído, posteriormente, veio contrariar, frontalmente, o regime legal vigente na matéria.**

**Em 1989 foi publicado o DL 184/89, de 2 de Junho**, aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, que vem estabelecer os “princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública” (art.º 1º), consagrando regras substanciais nesse domínio.

O sistema retributivo da função pública é fixado no n.º 1 do seu art.º 15º”, compondo-se de:

1. Remuneração base;
2. Prestações sociais e subsídio de refeição;
3. 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”.

Por sua vez, o art.º 19º, no seu n.º1, define que os Suplementos “são atribuídos em função de particularidades específicas de prestação de trabalho e só podem ser considerados os que se fundamentem em:

- a) Trabalho extraordinário, nocturno, em dias 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;
- c) Incentivos à fixação em zonas de periferia;
- d) Trabalhos em regime de turnos;
- e) Falhas;
- f) Participação em reuniões, comissões ou grupos de trabalho, não acumuláveis com a alínea a).

No seu n.º2, o art.º19.º elenca, ainda, outras situações susceptíveis de atribuição de suplementos, mas a título de compensação por despesas feitas por motivo de serviço, designadamente por deslocações, transferências.

O artº19º estabelece, ainda, no seu n.º3, uma exigência formal para a legalidade dos Suplementos quando estatui que:

“A fixação das condições de atribuição dos suplementos é estabelecida mediante decreto-lei”.

Por sua vez, o art.º 38º deste Dec-Lei determina que são extintas “todas as remunerações não previstas ou enquadráveis no art.º 15º”.

Os normativos deste diploma não puderam, desde logo, ser aplicáveis, uma vez que, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 43º só entrava em vigor “com os diplomas legais de desenvolvimento relativo a matéria salarial”.

**No caso, esse diploma é o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, o qual veio concretizar para toda a Administração Pública, central,**

local ou regional (art.º 2º) os princípios gerais do DL 184/89 em matéria remuneratória.

Da análise deste diploma, resulta que:

- a) A definição de “Suplementos” é idêntica à que consta do Dec-Lei n.º 184/89 – art.º 11.º-n.º1;
- b) São extintos todos os que nela não se enquadrem - art.º 11.º-n.º 1, “in fine”;
- c) O regime e as condições de atribuição de cada suplemento são fixados mediante Decreto-Lei- art.º 12.º.

## B) A APLICAÇÃO DO DIREITO AOS AUTOS

- **Delimitado o regime legal aplicável, é tempo de dizer qual o Direito. E este, é, indubitavelmente, declarar ilegais os subsídios de insalubridade, de esforço e de disponibilidade.**

**Relativamente ao primeiro**, já se demonstrou que, quando foi criado em 1985, não obedeceu ao regime legal que, expressamente, proibia, desde Maio de 1981, a criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias (art.º 8.º-n.º 1 do Dec-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio; art.º 7.º-n.º 1 do Dec-Lei n.º 57-C/84, de 20 de Fevereiro), sendo certo que o regime excepcional previsto no n.º 2 dos art.º 8.º e 7.º daqueles diplomas também não se verifica, desde logo por não ter sido criado por decreto governamental.

**No que respeita ao subsídio de esforço**, criado por deliberação da Câmara Municipal de Évora em 26 de Outubro de 1988, “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” (Facto n.º1.8), as considerações feitas a propósito do subsídio de insalubridade são aplicáveis “in totum”, pelo que nos dispensamos de as referir.

**No que concerne ao subsídio de disponibilidade no piquete de esgoto**, criado em 1993 por deliberação da Câmara, aquando da aprovação do regulamento do piquete de esgoto e que subsidiava a disponibilidade dos trabalhadores escalados para o mesmo (Facto n.º1.2), o mesmo é

ilegal porque viola o disposto nos artigos 19.º-n.º3 do Dec-Lei n.º184/89 e 12.º do Dec-Lei n.º353-A/89: os suplementos remuneratórios que viessem a ser instituídos posteriormente aos referidos diplomas teriam que constar de decreto-lei.

**Alegam os Recorrentes** que se limitaram a estender aos trabalhadores do piquete de esgoto o subsídio aos trabalhadores do piquete de abastecimento de água. Independentemente de não estar, aqui, em discussão se o referido subsídio era ou não legal, não se vislumbra como é que pode sustentar-se a possibilidade legal de “estender” subsídios já praticados por mera deliberação camarária.

A falta de lei permissiva, exigida pelos referidos Decretos é manifesta e nada permite fazer interpretações extensivas nesta matéria, face à intenção clara e inequívoca do legislador em moralizar o sistema das remunerações acessórias, como se demonstrou na análise efectuada desde o Dec-Lei n.º110-A/81.

**Alegam, ainda, os Recorrentes**, relativamente aos dois subsídios criados antes de 1989, que os mesmos foram mantidos pelos Decretos n.º184/89 e 353-A/89, invocando, para o efeito que:

- a) aqueles se integram nas situações que fundamentam os Suplementos e elencadas nos artigos 19.º-n.º1-a) e b) do primeiro dos diplomas e reiteradas no art.º11.º do Decreto n.º353-A/89;
- b) o art.º37.º do Decreto-Lei n.º353-A/89 estabelece um regime transitório para os subsídios e suplementos anteriormente praticados.

**A argumentação não convence.** Com a publicação da legislação de 1989, os Suplementos, enquanto uma das componentes do sistema retributivo da função pública, só podem ser atribuídos:

1. Se e enquanto se verificarem alguma das situações previstas no art.º19.º do Dec-Lei n.º184/89;
2. Se forem estabelecidos mediante Decreto-Lei (art.º19.º-n.º3 do Dec-Lei n.º184/89 e 12.º do Decreto n.º353-A/89);
3. Enquanto não for fixado, por Decreto-Lei, o regime e as respectivas condições de atribuição, os suplementos anteriormente prati-

cados, identificados em lei especial como subsídios ou designações afins, mantêm-se nos seus montantes e sujeitos à actualização (art.º 37.º do Decreto n.º 353-A/89).

**Daqui resulta, sem margem para dúvidas, que o pagamento dos subsídios de insalubridade e de esforço, na gerência em causa nos autos e na sequência de despachos/deliberações da Câmara Municipal de Évora é ilegal porque:**

1. Violam a proibição legal dos Decretos-Leis n.º 110-A/81 e 57-C/84;
2. Não resultaram de subsídios aprovados mediante decreto-lei posterior à entrada em vigor do Dec-Lei n.º 353-A/89;
3. Não podem ser integrados no regime transitório dos subsídios praticados, (art.º 37.º do Dec-Lei n.º 353-A/89) porque foram criados, não com base em Lei especial, mas em violação expressa de Lei.

Seria, na verdade, uma adulteração completa do espírito e do texto da lei, procurar, no referido art.º 37.º, apoio para a “conversão” de subsídios atribuídos em clara violação de lei anterior, quando, como não podia deixar de ser, a artigo em causa só se aplica aos subsídios identificados em lei especial.

**Alegam, ainda, os Recorrentes, que os Decretos - Lei n.º 110-A/81 e 57-C/84 serão inconstitucionais:**

1. Por não terem sido precedidos de autorização legislativa, que seria exigível face ao disposto no art.º 167.º-álínea m) da C.R.P.;
2. Por violarem o art.º 53.º quando proíbem a criação, ou limitam e congelam as remunerações acessórias.

**Analisemos, pois, as questões.**

A C.R.P, na versão vigente em 1981 (versão original de 1976) estipulava, no art.º 167.º-m), que era da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre o “ Regime e âmbito da função pública e responsabilidade civil da Administração”.

Após a revisão constitucional de 1982, as matérias sobre as “ Responsabilidade civil na Administração e Bases do regime e âmbito da função pública” passaram a integrar o elenco das matérias de reserva relativa da Assembleia da República - art.º 168.º-n.º 1- t) e u).

Aparentemente, a revisão operada em 1982 teria flexibilizado a intervenção legislativa do Governo, pois expressamente se consignava que estávamos em matéria de reserva relativa da Assembleia; mas, de facto, nenhuma alteração relevante se verificou, porque, na versão originária da C.R.P., o art.168.º-n.º1 já permitia que a Assembleia da República autorizasse o Governo a fazer decretos-lei sobre matérias das sua exclusiva competência.

Temos, assim, que os Dec-Lei 110-A/81 e 57-C/84 serão organicamente inconstitucionais se se entender que versam matéria relativa ao regime e âmbito da função pública e responsabilidade civil da Administração.

Já referimos que ambos os diplomas se debruçam sobre o regime remuneratório do funcionalismo público, com a publicação das tabelas de vencimentos e normas relativas a gratificações, pensões e remunerações acessórias.

Não estamos, pois, no âmbito das bases do regime da função pública e da responsabilidade civil da Administração, matéria de acrescida dignidade, própria das que se integram na esfera da competência da Assembleia.

Na Constituição Anotada à versão original, Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>3</sup>, referem, a propósito da alínea m) do art.º167.º que se deve ter em atenção os artigos 21.º, 270.º e 271.º da Constituição e que aquela alínea “ abrange não só regime jurídico específico da função pública, mas também o âmbito da sua aplicação”.

E, na verdade, o art.º 21.º estabelece os princípios constitucionais sobre a responsabilidade civil do Estado, enquanto que no art.º271.º se consagram princípios relativos à responsabilidade civil, criminal e disciplinar dos funcionários e dos agentes do Estado, e no art.º270.º se estabelecem regras fundamentais a que deve obedecer o regime de função pública, tais como a da sujeição exclusiva dos funcionários e agentes ao interesse público, garantias de defesa em processo, proibição de acumulações.

- **São estas, seguramente, as áreas de legislação que se integram na previsão constitucional de reserva da Assembleia, sendo as concretas tabelas de vencimentos e disposições afins de cariz remuneratório estranhas à reserva constitucional.**

---

<sup>3</sup> Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, pág.335.

- **O que nos leva a concluir que os Dec. Leis 110-A/81 e 57-C/84 não fixam o regime, o âmbito da função pública e, muito menos, a responsabilidade civil da Administração. Logo, não sofrem da invocada inconstitucionalidade orgânica.**

**Vejamos, agora, a segunda das invocadas inconstitucionalidades dos dec-lei 110-A/81 e 57-C/84.**

O art.º 53.º, na versão original da Constituição, enuncia os direitos fundamentais de todos os trabalhadores, como o direito à retribuição, idêntica a trabalho idêntico, à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, à prestação do trabalho em condições de higiene e segurança, ao repouso, lazer, limites máximos de trabalho diário, descanso semanal, férias.

O art.º 60.º da Constituição, na versão de 1982, reproduz o teor do art.º 53.º da anterior versão e acrescenta o direito à assistência material em situações de desemprego involuntário, bem como incorpora, no seu n.º 2, a substância do art.º 54.º da versão original.

**Estamos perante enunciados de direitos que a lei deverá consagrar, designadamente no âmbito das relações laborais, e que, em nada são afectados com o conteúdo dos artigos 6.º e 8.º do Dec-Lei n.º 110-A/81, reiterados nos art.º 7.º e 19.º-n.º 2 do Dec-Lei n.º 54-C/84.**

Na verdade, a proibição da criação, aumento, ou extensão das remunerações acessórias, a exigência de um prazo mínimo de um ano para nova actualização das gratificações, que aqueles artigos normatizam, são, de todo, compatíveis com os princípios constitucionais de igualdade, não discriminação, do direito à retribuição: estamos a falar de suplementos, gratificações, de políticas de restrição de abusos e de correcções a *“situações de privilégio abusivo e de formas transviadas de acréscimos de vencimento.”*<sup>4</sup>

- **Ou seja: As normas sindicadas pelos Recorrentes não são inconstitucionais**, sendo, aliás, pertinente, relembrar que, pese embora os vinte anos decorridos desde a respectiva publicação, não se conhece qualquer decisão que tenha considerado inconstitucionais tais diplomas. E que não resulta minimamente indiciado nos autos que os Recorrentes, enquanto responsáveis pelas decisões de

<sup>4</sup> Preâmbulo do Dec-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio.

atribuição dos subsídios, alguma vez tenham suscitado a eventual inconstitucionalidade dos mesmos. Acresce que, enquanto as normas não forem consideradas inconstitucionais, a Administração não pode deixar de as cumprir.

- **Alegam os Recorrentes que, da atribuição dos subsídios, não resultaram danos para o município, pelo que não haverá lugar a considerar tais pagamentos como indevidos.** Vejamos.

Nem todo o pagamento ilegal é indevido, pois que só o será se esse pagamento não corresponder a uma efectiva contraprestação para o património público - art.º 59.º-n.º 2 da Lei n.º 98/97.

Esta norma veio consagrar a jurisprudência do Tribunal, que era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação<sup>5</sup>.

Se o pagamento, apesar de ilegal, tivesse resultado de uma prestação ao património público, então a reposição não se justificaria porque a isso também impediria o conceito de “enriquecimento sem causa”:

*“aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem, é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou”*-art.º473.º-n.º1 do C. Civil.

Na douta sentença em recurso, considerou-se que estes pagamentos eram indevidos, ainda que tenham resultado alguns benefícios gerais para as populações servidas pelo Município, o que veio a justificar a redução da responsabilidade financeira, nos termos do art.º64.º-n.º2 da Lei n.º98/97.

Os Recorrentes procuram potenciar a aparente contradição entre a afirmação de que os pagamentos são indevidos mas deles resultaram alguns benefícios.

Importa clarificar, definitivamente, este ponto.

---

<sup>5</sup> Ver, por todos, o Acórdão n.º213/95, da 2ªSecção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs., em que se consignava: “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é relevada a responsabilidade”.

Os subsídios pagos não tiveram uma contraprestação efectiva, pela singela razão de que não resultaram de acréscimo de trabalho nem de outros serviços.

Assim, e quanto ao subsídio de disponibilidade para os trabalhadores do piquete de esgoto, quando e sempre que se tornava necessário intervir, os trabalhadores escalados eram pagos de acordo com o valor calculado para trabalho extraordinário. É o que resulta provado nos autos (Facto n.º1.3):

“Tal subsídio destinava-se a remunerar, fora das horas de serviço e aos sábados, domingos e feriados, a disponibilidade dos trabalhadores em seus domicílios para os casos em que sejam necessários os seus serviços, subsídio cumulável com a remuneração por horas extraordinárias correspondente ao serviço efectivamente prestado”.

- **Ou seja: todo o trabalho no piquete era pago, e como trabalho extraordinário, pelo que não há qualquer contraprestação pelo subsídio que, apesar disso, ainda recebiam.**

O mesmo se aplica aos outros subsídios, que eram meros complementos de remuneração, não destinados à retribuição de trabalho efectivamente prestado.

- **Assim, o pagamento de subsídios que não tinham base legal, foi, também, indevido porque tais quantias não eram a contrapartida da prestação efectiva de serviços, antes, uma compensação adicional pelo mero facto de se prestar um certo serviço.**

Realidade distinta é a de que, com os subsídios, houve uma melhor prestação dos serviços à comunidade local.

*Esses benefícios são, necessariamente, os resultantes do trabalho efectivo dos trabalhadores escalados e, por tal trabalho aqueles receberam, como contrapartida, o pagamento das horas prestadas fora do seu horário de trabalho. Esta é a contrapartida, a contraprestação e, por isso, o subsídio de disponibilidade não pode integrar-se no conceito de contraprestação, constante do n.º 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, que entendemos pressupor um sinalagma, uma relação directa entre um certo pagamento e um certo e efectivo serviço.*

A melhoria na prestação deste serviço à comunidade local e os benefícios daí resultantes, como ficou provado nos factos 1.15 e 1.16 não pode deixar de ser directamente imputada ao efectivo trabalho prestado,

cuja qualidade e quantidade foi potenciada pela atribuição do subsídio de disponibilidade.

Assim, e salvo melhor entendimento, considera-se, atento o provado, que existiu uma relação mediata, indirecta entre a atribuição do subsídio de disponibilidade e os benefícios finais do trabalho prestado pelo piquete de esgotos, cuja valoração será tida em conta na decisão final. Mas, como dissemos, tal relação indirecta não preenche o conceito legal de contraprestação (art.º59.º da Lei n.º98/97).

**Alegam, finalmente, os Recorrentes que a responsabilidade financeira deveria ser relevada**, atentas as circunstâncias em que os pagamentos foram efectuados, designadamente, a convicção de que estavam a agir legalmente, os benefícios que, apesar de tudo resultaram para a comunidade, a jurisprudência dominante do Tribunal no domínio da Lei n.º86/89. Analisemos, então, esta questão.

Nos termos do art.º64.º-n.º2 da Lei n.º98/97, o Tribunal de Contas pode reduzir ou relevar a responsabilidade reintegratória, quando se verifique negligência do infractor. Na douda sentença, os Demandados viram reduzida a sua responsabilidade, pelas razões que aí se enumeram e que se dão como reproduzidas.

Na reapreciação que agora se vem fazendo, este Tribunal não vê motivos para censurar a decisão da 1ª instância: entre manter, reduzir ou relevar a responsabilidade, optou-se pela medida intermédia, a da redução. E, optou-se bem, como se verá.

Na verdade, o requisito prévio para se poder lançar mão da redução ou relevação é a constatação de que a acção ou omissão geradora da responsabilidade é imputável a título de negligência, o grau mínimo da culpa.

No caso, é certo que não estamos perante comportamentos intencionais, dirigidos, admitidos ou queridos de forma voluntária, ou seja, o dolo: não há factos que permitam sustentar tal desiderato.

Mas, por outro lado, **não se provaram factos que demonstrassem que os Demandados tinham agido na convicção da legalidade dos suas decisões.**

Basta, para o efeito, lembrar que (Facto n.º1.10):

*“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”.*

- Aliás, seria sempre difícil justificar a ignorância da lei, com normas taxativas em sucessivos diplomas (de 1981, 84, 89), por parte de responsáveis autárquicos, quando, como é sabido, para o cidadão comum a ignorância da lei não releva (art.º 6º do C. Civil).

Daí que se conclua, como lucidamente se refere na douta sentença, que: *“este circunstancialismo gera, pois, a convicção de que os Demandados se preocuparam com o pragmatismo da gestão em concreto, desinteressando-se do rigorismo da lei, mas revela também que não quisessem o resultado ilegal e desistiriam se tivessem sido convencidos dessa ilegalidade”*.

- **Em síntese: os Demandados agiram negligentemente, de forma descuidada e desatenta, sem o devido zelo na afectação dos dinheiros públicos que lhes era exigível.**
- Esta forma de actuação permitiria, conforme referido, a relevação das responsabilidades, **que não pode deixar de ser, sempre, uma medida excepcional se atendermos a que estamos em sede de empobrecimento indevido do erário público.**

Ora, no caso em apreço, deveremos atender ao montante significativo dos pagamentos indevidos só nesta gerência de 1993, e que se comprovou que era prática corrente em anos anteriores, o que aponta para avultadas somas ilegais. No município instalara-se aquilo que, desde 1981, o legislador quis evitar:

*“situações de privilégio abusivo e de formas transviadas de acréscimos de vencimento”*.

Mas, por outro lado, não podemos deixar de atender, como facto relevante, que, da atribuição dos subsídios, concretamente, do subsídio de disponibilidade, houve uma melhor prestação do serviço em causa, o qual, por sua vez, veio beneficiar as populações abrangidas. Estes benefícios justificam, ao abrigo do disposto no artigo 64.º-n.º 2 da Lei n.º 98/97, que se reduza o montante da responsabilidade financeira dos Demandados.

- **Não existe, pois, fundamento para relevar a responsabilidade dos Demandados, mas justifica-se reduzir a responsabilidade dos Demandados.**

- Considera-se que a redução, em cerca de 70%, do montante global dos pagamentos indevidos, redução essa decidida na douta sentença, é adequada, justa e proporcional às concretas circunstâncias apuradas nos autos.
- Nenhuma censura há, pois, que fazer à douta sentença recorrida, que se limitou a aplicar, correctamente, o Direito aos factos.

#### 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 condenou, ainda que reduzindo a responsabilidade financeira, os Demandados identificados nos autos.
- São devidos Emolumentos (art.º 16.º-n.º1-b) e n.º 2 do Dec-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).
- Notifique.

Lisboa, 21 de Novembro de 2001

**O Conselheiro Relator**

Morais Antunes

**Os Conselheiros Adjuntos**

Amável Raposo  
(vencido conforme declaração anexa)

Lídio Magalhães  
(com declaração de voto)

**Recurso 3/01 – JRF**  
**3ª Secção**

Votei vencido em razão do seguinte.

No que toca ao subsídio de disponibilidade, a deverem confirmar-se os factos provados, como faz o acórdão, não posso concluir que da despesa realizada a esse título não tenha resultado contrapartida susceptível de desqualificar no todo ou em parte tais pagamentos como indevidos, nos termos e para os fins previstos no n.º 2 do artº 59º da lei 98/97, 26AGO.

Induzem na existência de contrapartida os seguintes factos:

**Facto 1.3:** “Tal subsídio [o de disponibilidade, facto 1.2] destinava-se a remunerar, fora das horas de serviço e aos sábados, domingos e feriados, a disponibilidade dos trabalhadores em seus domicílios (...)”.

O ter-se apurado no mesmo item que, havendo lugar à prestação de algum serviço, este era remunerado por horas extraordinárias, confirma que a contraprestação do pagamento do subsídio não era o serviço prestado mas a disponibilidade permanente para o prestar por parte dos trabalhadores escalados para o piquete.

Entendo, como no acórdão, que isso não bastaria para acolher a existência de contrapartida, para os fins da norma referida. Só que os factos as-sentes não se ficam por aqui.

**Facto 1.11:** “Tais subsídios [referência que, visto o contexto, manifestamente cobre o subsídio de disponibilidade] (...) visavam atender às situações concretas de compensação do trabalho que era necessário efectuar fora das horas normais de serviço”.

A “compensação do trabalho” aqui referida, no que toca ao subsídio de disponibilidade, articulando com o facto 1.3, é a dita “disponibilidade dos trabalhadores em seus domicílios”, o que, portanto, confirma o que já resultava de 1.3.

**Facto 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”.

Não basta ainda, como bem se conclui no acórdão, para acolher a existência de contrapartida, pois que esta releva dos resultados que não das intenções.

**Facto 1.14:** “O município não pode ter deixado de beneficiar da atribuição do subsídio de disponibilidade (...)”.

Esta afigura-se conclusão e não facto, mas, se assim é, o acórdão não pode deixar que subsista como facto, a induzir, em ligação com os anteriores e os 2 subsequentes, a dita contrapartida.

**Facto 1.15:** “Da atribuição do subsídio de disponibilidade (...) decorreu a possibilidade de assegurar necessidades básicas das populações (...) como representaram, igualmente, notória minimização de custos”.

Pode questionar-se, por via do exame crítico das provas, se isto é de considerar como bem apurado (subjaz a este facto, “quod erat demonstrandum”, que com o mero recurso a horas extraordinárias ou com o recurso aos instrumentos de flexibilidade laboral previstos na lei as necessidades básicas das populações não seriam tão bem asseguradas ou os custos seriam mais elevados), como pode questionar-se a eventual necessidade de, nesse caso, dever quantificar-se a redução dos custos para estabelecer se restaram ainda alguns danos mas, não se corrigindo, ampliando ou anulando o facto (artº 712º, 1, a) b), 4, 5 CPC), não vejo que possa retirar-se-lhe relevância em sede de apuramento dos danos ou de verificação de contrapartida, relegando essa relevância, como faz o acórdão, para a sede da relevação-redução de responsabilidades (fls 27 e 29 do acórdão).

**Facto 1.16:** “Anteriormente (...) a resposta dos serviços, em caso de emergência nesse período, era demorada e por vezes inviável”.

Reitera-se, mutatis mutandis, o observado a propósito do facto 1.15.

**Em síntese:** para concluir, apesar destes factos, que “todo o trabalho no piquete era pago e como trabalho extraordinário, pelo que não há contraprestação pelo subsídio que, apesar disso, ainda recebiam” (fls. 26), o acórdão, não corrigindo o facto 1.3, recusa-se a

aceitar as consequências que ele comporta e, confirmando os factos 1.14, 1.15 e 1.17, desqualifica como contrapartida do subsídio de disponibilidade os benefícios para as populações e a diminuição de custos da autarquia que **esses factos manifestamente reportam, por via directa, à criação do subsídio de disponibilidade, sendo que, na perspectiva que os factos provados oferecem se o subsídio não existisse o trabalho não seria prestado e as utilidades dele resultantes não se verificariam.** Porventura subjaz ao acórdão que tais factos não poderiam ser assim estabelecidos, mas nesse caso o recurso ao artº 712º CPC seria inevitável. Ajustados nessa conformidade os factos, ver-se-ia então se existiu ou não contrapartida em razão do subsídio em causa.

Quanto aos **subsídios de insalubridade e esforço**, o acórdão (fls. 26) acolhe-se ao facto 1.11 para, à semelhança do exarado em relação ao subsídio de disponibilidade, os considerar indevida duplicação do que as horas extraordinárias se destinariam a satisfazer.

À luz do que resulta desse facto, aparentemente assim é, pois tais subsídios visavam compensar o trabalho “que era necessário efectuar fora das horas normais de serviço”.

Todavia, quer a documentação disponível relativa à criação desses subsídios e o que dela se retira quanto à natureza deles, quer os próprios factos 1.8 e 1.9 que dão conta da respectiva forma de cálculo, seguramente parecem induzir que esse facto 1.11 apenas poderá respeitar ao subsídio de disponibilidade, **destinando-se os outros subsídios não a compensar trabalho fora das horas normais de serviço, mas a compensar a insalubridade e o esforço do trabalho prestado nas horas normais de serviço.**

Com isto não digo que seja de afastar a qualificação destes 2 subsídios como pagamentos indevidos, afigurando-se que o exame dos elementos documentais disponíveis nisso induz. Mas tal conclusão só pode tirar-se após ajustada a matéria de facto à realidade, no âmbito dos poderes de que o tribunal de recurso dispõe, ao abrigo do citado art.º 712º CPC.

21 Novembro 2001  
Amável Raposo



**Recurso Ordinário 3/2001-JRF**  
**Processo n.º 8/99 – JRF**

Voto o acórdão no pressuposto de que a decisão recorrida, acolhida no presente acórdão, fez reflectir na avaliação da responsabilidade o benefício que decorreu, para o serviço público, do facto de o pessoal ter estado em uma especial situação de disponibilidade decorrente da percepção, embora ilegal, de um “subsídio de disponibilidade”.

21-11-2001

Lídio de Magalhães



## SENTENÇA N.º 17/2001

### *INDEMNIZAÇÃO — PAGAMENTO INDEVIDO — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA — SUSPENSÃO PARCIAL DA OBRA*

#### SUMÁRIO:

- I. Tendo ficado provado que o dono da obra decidiu suspender parcialmente a execução da empreitada por factos entretanto ocorridos e alheios ao empreiteiro, tem este direito, ao abrigo do disposto no art.º 171.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro (actual art.º 190.º do Decreto-Lei n.º 59/99), a ser indemnizado pelos danos emergentes e resultantes da consequente perturbação do normal desenvolvimento da execução da obra.
- II. Tendo-se provado que os serviços de fiscalização da empreitada foram efectivamente realizados, não houve qualquer dano ou prejuízo para o património público, pelo que improcede a alegada responsabilidade reintegratória (art.º 59.º n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

O Conselheiro Relator  
Morais Antunes

Processo n.º 2/2001  
Sessão de 12.11.2001

## SENTENÇA N.º 17/2001 - 3.ª S, DE 12 DE OUTUBRO

(Processo n.º 2-JRF/2001)

### I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 12º-nº 2-b), 57º, n.º 1, 58º, n.º 1, alínea b) e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento do Demandado F1 (...), imputando-lhe a prática de infracções financeiras que determinavam pagamentos indevidos e ilegais em prejuízo do património público, sancionáveis nos termos do disposto no artigo

49º, n.º 1, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e 59º n.º 1, 2 e 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal e em síntese que:

- O Demandado, na qualidade de Presidente do Instituto Português do Património Arquitectónico, atribuiu e pagou, no âmbito da empreitada da 2ª fase das obras de ampliação e restauro das instalações da Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, quantias ao adjudicatário que não lhe eram devidas e que, por ausência de contra-prestação efectiva, causaram ao Estado danos do correspondente valor.
- Assim, o Demandado atribuiu e pagou, na gerência de 1996, a título de indemnização por suspensões parciais ocorridas na obra, e ao abrigo da norma do art.º 171º do Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, valores que abrangem um período mais lato do que o constante dos autos de suspensão parcial da obra, lavrados nos termos do disposto no art.º 168º do Dec-Lei nº 405/93.
- De facto, o adjudicatário apresentou, em 13/11/96, um pedido de indemnização abrangendo os meses constantes do mapa que aneou e que perfazia a quantia total de 48.675.000\$00.
- O Demandado aceitou pagar a totalidade do pedido, nomeadamente o valor respeitante aos meses de Fevereiro e Junho a Novembro de 1996, isto apesar de as suspensões apenas terem ocorrido entre 19/03/96 e 15/05/96, como bem sabia, por estar perfeitamente ciente do teor dos autos de medição.
- Deste modo, o Demandado efectuou ao adjudicatário da referida obra pagamentos referentes aos meses de Fevereiro e Junho a Novembro de 1996, no valor total de 29.752.000\$00, a título de indemnização por suspensões parciais da obra, que, na realidade, não ocorreram e fê-lo em violação do disposto no art.º 171º do Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.
- Ainda no âmbito da mesma empreitada, o Demandado autorizou pagamentos em duplicado a duas empresas de fiscalização da empreitada.
- Assim, à Imocliente – que fiscalizava os trabalhos de construção civil – o Demandado autorizou pagamentos no valor de 1.197.000\$00 por serviços prestados em Dezembro de 1996, Janeiro e Fevereiro de 1997, quando, por facturação anterior e relativa aos mesmos meses, já aqueles serviços tinham sido pagos.

- E autorizou pagamentos à Gestécnica – que fiscalizava as instalações eléctricas e mecânicas – no valor de 1.260.000\$00, por serviços prestados em Dezembro de 1996 e Janeiro, Fevereiro e Março de 1997, quando, por facturação anterior e relativa aos mesmos meses, já aqueles serviços tinham sido pagos.
- O Demandado, na qualidade referida, enquanto responsável pela gerência do IPPAR, conhecia perfeitamente as normas legais relativas à elaboração e execução dos orçamentos, conhecia igualmente as normas relativas a pagamentos e transferências a título de indemnização, bem como conhecia perfeitamente as normas legais referentes à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, mas ainda assim persistiu e manteve esta conduta irregular e violadora das apontadas normas legais, de forma livre, deliberada e consciente.
- O Demandado, na qualidade de responsável pelas gerências de 1996 e 1997 do instituto Português do Património Arquitectónico e em sede de responsabilidade reintegratória, deve ser condenado a repor a quantia total de 32.209.000\$00, das seguintes proveniências:
  - 29.752.000\$00, a título de indemnização por suspensões parciais da obra, que, na realidade não ocorreram, durante o ano de 1996;
  - 1.197.000\$00, a título de pagamentos em duplicado de encargos com um contrato de fiscalização de obras celebrado com a Imocliente;
  - 1.260.000\$00, a título de pagamentos em duplicado de encargos com um contrato de fiscalização de obras celebrado com a Gestécnica.

**2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que :**

- Ao contrário do que vem alegado na douta petição, não houve pagamentos relativos a suspensões de obra inexistentes, concretamente, a quantia de Esc.: 29.752.000\$00 ou qualquer outra.
- A indemnização paga à REIMIDAS não assentou apenas nos dois autos de suspensão de obra que vêm referenciados no processo da IGF, antes abrangeu toda uma série de atrasos na execução do cronograma inicial, que a REIMIDAS involuntariamente sofreu.

- Por um lado, a FRESS não disponibilizou, em tempo útil, as instalações. E, por outro, foi o IPPAR confrontado com imperativos de natureza incontornável, derivados do património posto a descoberto e da necessidade de proceder a escavações arqueológicas e, conseqüentemente, á reformulação do projecto.
- Nestas circunstâncias, a empresa REIMIDAS apresentou um pedido de indemnização global, motivada pelas suspensões e demais atrasos no desenrolar normal da empreitada, que não lhe são imputáveis.
- A quantia global que veio a ser aceite pelo IPPAR – 48.675.000\$00 – era, pois, devida ao empreiteiro, a título de indemnização por paralisações de equipamentos, pessoal e encargos fixos.
- O pagamento, aliás, viria a ser superiormente autorizado, não pelo Demandado, mas sim pelo senhor Secretário de Estado da Cultura, conforme despacho de 31/12/96, exarado na informação n.º 732/DPO/96, de 06/12/96, onde vem feita a síntese de tudo o ocorrido.
- Nos casos da Imocliente e da Gestécnica, os pagamentos autorizados são relativos a meses de contraprestação efectiva das empresas, concretamente dos seus serviços de fiscalização contratualmente confiados.
- Tanto a Imocliente, como a Gestécnica iniciaram as suas funções de fiscalização no próprio mês em que se iniciou a empreitada adjudicada à Reimidas, ou seja, Fevereiro de 1996.
- Todavia, as empresas só começaram a facturar, a Imocliente a partir de Maio de 96, e a Gestécnica a partir de Junho de 96, pela simples razão de que os contratos remetidos a Visto desse Tribunal de Contas, no entendimento adoptado pelos Serviços, só em Maio e Junho, respectivamente, começariam a produzir os seus efeitos financeiros.
- O atraso processual entre o começo da prestação e a data em que os Serviços deram como produzidos os efeitos financeiros dos contratos foi, portanto, de três meses num dos casos e de quatro meses no outro.
- O atraso na formalização dos contratos conduziu a uma sobreposição e a uma aparente duplicação de facturação correspondente aos meses de Dezembro de 1996, Janeiro, Fevereiro e Março de 1997. Contudo, esta sobreposição não afecta nem prolonga o período de prestação efectiva quer, em qualquer dos casos, soma sempre neste horizonte vinte e um meses.

- Em consequência dos despachos de autorização que proferiu nos três casos carreados para o processo, o IPPAR não efectuou pagamentos que tivessem, de alguma forma, lesado o Estado, uma vez que eram devidos às três empresas que intervieram na empreitada da FRESS.
- Resulta de tudo o exposto que não deve ser assacada ao Demandado a responsabilidade financeira reintegratória a que alude o artigo 59º da Lei de Organização e Processo desse Tribunal.

**Concluiu o Demandado que a acção deve ser julgada improcedente e não provada, com a consequente absolvição do pedido.**

- 3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.**

## **II - OS FACTOS**

**A factualidade relevante e provada nos termos do art.º 791º, nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (art.º 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:**

- 1º O Demandado tomou posse como Presidente do IPPAR em Novembro de 1995 e nesta qualidade é responsável pelas Gerências de 1996 e 1997 daquele Instituto.
- 2º Em 6 de Dezembro de 1995 o Sr. Ministro da Cultura adjudicou à empresa Reimidas, Ld.ª a empreitada da 2.ª fase das obras de ampliação e restauro das instalações da Fundação Ricardo Espírito Santo Silva pelo preço de 269.478.101\$00 s/IVA.
- 3º A consignação da empreitada ocorreu em 31 de Janeiro de 1996.
- 4º Em 19 de Março de 1996, em 27 de Março do mesmo ano e em 11 de Abril ainda do mesmo ano, por decisão do dono da obra foi decidido suspender parcialmente os trabalhos da empreitada para permitir a prospecção arqueológica na zona das salas anexas à muralha, na zona da serração e em toda a zona do pátio. Prevía-se que a suspensão dos trabalhos fosse até 15 de Maio.

- 5° Estas 3 suspensões parciais justificaram a elaboração de 3 autos de suspensão parcial dos trabalhos os quais foram homologados pelo Demandado em 7 de Junho de 1996.
- 6° Algumas das escavações arqueológicas que justificaram a suspensão parcial dos trabalhos referida no número anterior prolongaram-se, porém, durante aproximadamente 1 ano, sendo certo que em 9 de Dezembro de 1996 as referidas escavações arqueológicas se encontravam na sua fase final.
- 7° Nessa data, ou seja, 9 de Dezembro de 1996 a FRESS não desocupou o edifício na totalidade, apenas o piso 4 se encontrava praticamente desocupado.
- 8° Ainda na mesma data – a constante da informação 737/DPO/96 – também, ainda, se encontravam na cobertura do edifício habitações não pertencentes à Fundação.
- 9° Na sequência da prospecção arqueológica foi, logo em 15 de Abril de 1996 suscitado pela Arq. F2 a necessidade de se elaborar um projecto alternativo ao inicialmente aprovado.
- 10° A versão final do projecto de alterações apenas foi entregue pelos projectistas em 20 de Outubro de 1997.
- 11° Em 30 de Junho de 1997, em reunião realizada no IPPAR, com a presença dos técnicos do Instituto, dos responsáveis da Reimidas e das empresas de fiscalização o IPPAR informava que o projecto relativo ao edifício principal seria entregue até 15 de Julho, não era possível indicar ainda data para a conclusão do projecto dos restantes edifícios; a Reimidas informava que nesta altura tinha condições para prosseguir com os trabalhos na zona do edifício principal.
- 12° Em virtude dos sucessivos atrasos nas escavações arqueológicas, na libertação tardia dos edifícios da Fundação e na entrega do projecto final de alterações, a suspensão parcial dos trabalhos prolongou-se para além de 15 de Maio de 1996 e, seguramente, por aproximadamente 12 meses.
- 13° Não foram formalizados quaisquer autos de suspensão parcial dos trabalhos para além dos já referidos anteriormente, por lapso imputável aos Serviços do IPPAR.
- 14° O lapso de tempo - aproximadamente 1 ano – que durou a suspensão parcial dos trabalhos da empreitada resultou das circunstâncias referidas nos factos 6; 7 e 10 sendo estes factos alheios ao empreiteiro.
- 15° Em 12 de Abril de 1996 a Reimidas interpelou o IPPAR chamando à atenção pelo atrasos resultantes das prospecções arqueológicas.

- 16° Por carta de 27 de Maio de 1996 apresentou o cálculo de indemnização que perfazia o valor global de 96.921.000\$00.
- 17° Na sequência de negociações o empreiteiro baixou para a quantia global de 48.675.160\$00.
- 18° Esta quantia veio a merecer o parecer favorável da fiscalização, ou seja da Imocliente.
- 19° Esta quantia veio a ser proposta superiormente como o valor correcto da indemnização, conforme informação datada de 6 de Dezembro de 1996.
- 20° Conforme consta da referida informação, a mesma veio a ser sucessivamente objecto de pareceres favoráveis nos diversos serviços do IPPAR tendo o seu Presidente - ora Demandado - submetido a proposta à consideração do Senhor Secretário de Estado da Cultura.
- 21° Em despacho de 31 de Dezembro de 1996 este pagamento veio a ser autorizado pelo Secretário de Estado da Cultura. O valor da indemnização proposta reportava-se ao período até Dezembro de 1996.
- 22° Na sequência de concurso limitado o Demandado autorizou, por despacho de 23 de Janeiro de 1996 a adjudicação da fiscalização dos trabalhos de construção civil à empresa Imocliente, Ld.<sup>a</sup>. Na mesma data o Demandado adjudicou a fiscalização dos trabalhos de instalações especiais e eléctricas à empresa Gestécnica, Ld.<sup>a</sup>.
- 23° Em 2 e 16 de Maio, respectivamente, foram formalizados os contratos de aquisição de serviços às empresas referidas no facto anterior, serviços que se realizariam no âmbito da empreitada em causa nestes autos.
- 24° Os contratos tinham a duração de 10 meses com início no dia 1 do mês seguinte à data do Visto do Tribunal de Contas, com possibilidade de prorrogação por sucessivos períodos de 30 dias se ocorressem atrasos nos trabalhos da empreitada.
- 25° Os contratos foram remetidos ao Tribunal de Contas mas este procedeu à sua devolução por, atento o seu valor, não estarem sujeitos a fiscalização prévia.
- 26° A Imocliente começou a facturar em Maio de 1996 e a Gestécnica em Junho de 1996.
- 27° Porém, quer a Imocliente quer a Gestécnica, iniciaram as suas funções de fiscalização em Fevereiro de 1996, tendo constado já a sua presença na reunião efectuada na obra em 29 de Fevereiro de 1996. O início de funções concretizou-se a pedido do IPPAR.

- 28º O contrato com a Imocliente foi prorrogado tendo a empresa prestado serviços entre Fevereiro de 1996 e Outubro de 1997, ou seja 21 meses.
- 29º A Gestécnica viu o seu contrato prorrogado e igualmente prestou serviços entre Fevereiro de 1996 e Outubro de 1997, ou seja 21 meses.
- 30º O IPPAR efectuou pagamentos, autorizados pelo Demandado, relativos à fiscalização daquelas duas empresas, correspondentes aos 21 meses de trabalho.
- 31º A facturação emitida pelos Serviços do IPPAR, a propósito desta prestação de serviços, encontra-se formalmente incorrecta uma vez que à Gestécnica foram facturados serviços em Dezembro de 1996 e Janeiro, Fevereiro e Março de 1997 quando, por facturação anterior e relativa aos mesmos meses, já aqueles serviços teriam sido pagos.
- 32º De igual modo e no que concerne à Imocliente os serviços facturados e relativos aos meses de Dezembro de 1996 e Janeiro e Fevereiro de 1997 foram objecto de uma dupla facturação.
- 33º Os Serviços, através deste expediente, pretenderam pagar os serviços realizados por aquelas empresas entre Fevereiro de 1996 a Maio/Junho de 1996, respectivamente, à Imocliente e à Gestécnica, período esse que não estava formalmente coberto pelos contratos de aquisição de serviços que, como se referiu, foram celebrados em 2 e 16 de Maio de 1996, respectivamente.

### III - O DIREITO

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei” ) previu, no Capítulo V, dois tipos de responsabilidade financeira: na Secção II, a responsabilidade reintegratória, na Secção III, a responsabilidade sancionatória.

O conceito de responsabilidade reintegratória está densificado no art.º59.º da Lei e tem, como elemento unificador, a obrigação de reposição, ao património público, das quantias ou valores que o agente, pela sua acção ou omissão, culposamente, subtraíu ou não arrecadou.

Esta obrigação de repor, de integrar no património público, os dinheiros ou valores que existiriam se a infracção não tivesse sido praticada pelo agente, ocorrerá quando se comprovarem factos que constituam alcan-

ce, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos ou falta de arrecadação de receitas- art.º59.º e 60.º da Lei.

O Ministério Público, no requerimento inicial, imputou ao Demandado factos que, no seu entender, constituíam pagamentos indevidos, pelo que nos iremos ater, somente, a esta fonte geradora de responsabilidade reintegratória.

O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no n.º2 do art.º59.º da LOTC:

“pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva”.

Assim e quando os pagamentos tiverem sido feitos com violação das normas legais, mas não tenham causado dano efectivo ao património público, já não haverá lugar a reposição, sem prejuízo de eventual responsabilidade sancionatória.

Anote-se que só no domínio da Lei n.º98/97, no referido art.º59.º-n.º2, se definiu o conceito de “pagamentos indevidos”: até então, e, designadamente, na vigência da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro, o conceito não tinha definição legal, embora justificasse a reposição dos dinheiros públicos. Assim, no art.º49.º-n.º1 da Lei n.º86/89, estatua-se que:

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

Ora, a jurisprudência do Tribunal era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação.

Se o pagamento, apesar de ilegal, tivesse resultado de uma prestação ao património público, então a reposição não se justificaria porque a isso também impediria o conceito de “enriquecimento sem causa”:

---

<sup>6</sup> Ver, por todos, o Acórdão n.º213/95, da 2ªSecção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs, em que se consignava: “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é revelada a responsabilidade”.

“aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem, é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou”- art.º473.º-n.º1 do C. Civil.

Sendo assim, não releva na análise do enquadramento legal que vimos efectuando, o facto de alguns dos pagamentos sindicados terem sido efectuados ainda no âmbito da Lei n.º86/89, interessando apurar se os pagamentos em causa tiveram ou não contrapartida para o IPPAR.

- **A matéria de facto que foi dada como provada em audiência, e que não foi objecto de reclamação, permite responder, com clareza, à questão nuclear em causa nestes autos: os pagamentos tiveram efectiva contraprestação, não causaram dano para o IPPAR, logo, os pagamentos não foram indevidos e não há que ordenar a reposição de qualquer quantia. Vejamos:**

#### **A) A INDEMNIZAÇÃO AO EMPREITEIRO**

No que concerne à indemnização paga pelo IPPAR, no valor de 48.675.000\$00, a mesma resultou, não só, como alegava o M.º Público, do período de suspensão relativa aos três autos de suspensão parcial dos trabalhos, mas a um período muito mais lato, nunca inferior a 12 meses, em que a empreitada esteve parcialmente suspensa, suspensão essa que resultou de factos imputáveis ao dono da obra e alheios ao empreiteiro- v. factos n.º 6, 7, 10, 12 e 14.

No requerimento inicial, e na sequência do que constava no relatório da Inspeção-Geral de Finanças, alegava-se que aquela indemnização abrangia um lapso de tempo muito superior ao que constava dos três autos de suspensão parcial dos trabalhos, cujo período se previa terminar até 15 de Maio.

Na verdade, na informação que veio a suportar o despacho de autorização, referenciava-se o período até Dezembro de 1996, constante dos mapas em anexo ao pedido indemnizatório do empreiteiro e não se encontraram outros autos de suspensão dos trabalhos.

Porém, e pese a omissão, ilegal, por parte dos responsáveis do IPPAR, na formalização dos indispensáveis autos de suspensão parcial dos trabalhos, ficou cabalmente demonstrado em Tribunal que o empreiteiro teve que suportar os encargos inerentes a um lapso temporal muito mais alargado, em que os trabalhos estiveram parcialmente suspensos. Relembra-se, entre outros, o facto n.º 14:

*“O lapso de tempo - aproximadamente 1 ano – que durou a suspensão parcial dos trabalhos da empreitada resultou das circunstâncias referidas nos factos 6; 7 e 10 sendo estes factos alheios ao empreiteiro”.*

Ou seja: a indemnização, calculada até Dezembro de 1996, nem abrangeu o efectivo período de suspensão parcial dos trabalhos.

O que leva a considerar como legal o pagamento da referida indemnização que, como se provou, resultou de uma negociação que permitiu reduzir para quase metade (de 96.921.000\$00 para 48.675.160\$00) o pedido inicial do empreiteiro e teve o parecer favorável da fiscalização-factos n.º16.º, 17.º e 18.º.

Na verdade, o IPPAR, enquanto dono da obra e confrontado com diversos factos que obstavam ao plano de trabalhos previsto para a execução da empreitada, e que, como foi demonstrado, tiveram a ver com a prospecção arqueológica, procedeu à suspensão parcial dos trabalhos, ao abrigo do disposto no art.º167.º do Dec-Lei n.º405/93, de 10 de Dezembro. E, simultaneamente, deu cumprimento ao estatuído no art.º168.º do mesmo diploma, lavrando os três autos de suspensão parcial dos trabalhos ( facto n.º4).

Ultrapassada a data prevista nos autos de suspensão parcial- 15 de Maio - e porque as escavações ainda continuavam e não se vislumbrava que acabassem tão cedo, porque, entretanto, a Fundação Ricardo Espírito Santo não desocupara o edifício onde a empreitada decorria, e ainda porque já se suscitara a necessidade de se elaborar um projecto alternativo ao inicialmente aprovado ( factos n.º6, 7, 8, 9, 10 ), deveriam os responsáveis do IPPAR ter formalizado novos autos de suspensão, nos termos da lei citada. Não fizeram e, daí, poderiam ter sido sancionados se, entretanto, a responsabilidade sancionatória não tivesse sido amnistiada (art.º 7.ºalínea a) da Lei n.º29/99, de 12 de Maio).

Mas, relativamente, à responsabilidade reintegratória, única em causa nestes autos, não procede o pedido, porque a indemnização atribuída ao empreiteiro foi feita ao abrigo do disposto no art.º171.º do Dec-Lei n.º405/93:

*“Se, por facto não imputável ao empreiteiro, for ordenada qualquer suspensão parcial de que resulte perturbação do normal desenvolvimento da execução da obra, de acordo com o plano de trabalhos em vigor, terá o empreiteiro direito a ser indemnização dos danos emergentes”.*

Relembra-se que o período de suspensão durou cerca de 12 meses; que a suspensão resultou de factos alheios ao empreiteiro; que a indemnização teve como base um período de suspensão até Dezembro, ou seja,

dez meses desde a consignação da obra, que ocorreu em 31 de Janeiro ( facto n.º3 ).

Anotam-se, ainda, dois pontos:

1. Nunca esteve em causa nestes autos o mérito do cálculo da indemnização, antes que a indemnização era indevida porque pagava danos relativos a períodos de suspensão que não tinham existido;
2. Não foi o Demandado quem autorizou a despesa, mas o então Secretário de Estado da Cultura ( facto n.º21 ), contrariamente ao que é articulado no requerimento inicial, o que, sempre, acarretaria a improcedência do pedido.

## **B) OS PAGAMENTOS ÀS EMPRESAS DE FISCALIZAÇÃO**

O Ministério Público requereu que o Demandado fosse condenado no pagamento de 1.197.000\$00 e de 1.260.000\$00, a título de pagamentos em duplicado às empresas IMOCLIENTE e GESTÉCNICA, no âmbito dos serviços de fiscalização que realizaram na empreitada em causa nos autos.

Alegava o M.º Público que aquelas quantias haviam sido facturadas em duplicado, nos meses de Dezembro de 1996 e Janeiro, Fevereiro e, no que respeita à Gestécnica, Março de 1997, pelo que constituiriam pagamentos indevidos, dada a ausência de contraprestação.

O julgamento permitiu, porém, dar como provado que, contrariamente ao alegado pelo M.º Público, não tinha havido pagamentos em duplicado. Como se comprovou, ambas as empresas prestaram serviços durante 21 meses, com início em Fevereiro de 1996, e foram pagas pelos 21 meses (factos n.º 28.º, 29.º e 30.º), tendo ocorrido um erro de facturação, porquanto os Serviços acabaram por facturar, por duas vezes, os meses de Dezembro de 1996 e Janeiro, Fevereiro e, no que respeita à Gestécnica, Março de 1997 ( factos n.º 31 e 32 ).

Como, igualmente se comprovou, os IPPAR não facturou correctamente os serviços de fiscalização, dando azo a que, por mera análise da documentação, a Inspecção Geral de Finanças tenha concluído que, relativamente a certos meses, os serviços teriam sido pagos por duas vezes. Este procedimento é ilegal, desde logo porque a facturação que aí se discrimina não corresponde à realidade e que poderia, mesmo, justificar participação criminal por falsificação de documentos, situação que o M.º Público, decerto, terá analisado.

Certo é, porém, que no âmbito da responsabilidade financeira, a sanção está amnistiada e não há lugar a responsabilidade reintegratória, porque, como se provou, os serviços de fiscalização efectivamente pagos correspondem aos que eram devidos pelos serviços efectivamente prestados pela IMOCLIENTE e pela GESTÉCNICA (factos n.º 28, 29 e 30): foram pagos os serviços correspondentes aos vinte e um meses em que as empresas prestaram os serviços, pelo que não há qualquer dano ou prejuízo para o património público.

- De tudo o que se expôs, fica claro que a peticionada responsabilidade reintegratória do Demandado não ficou provada, porque em nenhuma das situações sindicadas pelo Exmº Magistrado do Ministério Público se comprovou que tenham ocorrido pagamentos indevidos, ou seja, pagamentos ilegais que causaram dano para o Estado por não terem contraprestação efectiva.
- Dito isto, conclui-se, necessariamente, que o Demandado, não praticou as infracções que lhe vêm imputadas.
- Estamos, pois, em condições de proferir a decisão de absolvição do Demandado.

#### IV- DECISÃO

Considerando:

- a) Que a indemnização atribuída ao empreiteiro no âmbito da empreitada da 2ª fase das obras de ampliação e restauro das instalações da Fundação Ricardo Espírito Santo, no valor de 48.675.160\$00, obedeceu às exigências legais previstas no art.º171.º do Dec-Lei n.º405/93, de 10 de Dezembro;
- b) Que os pagamentos efectuados às empresas IMOCLIENTE e GESTÉCNICA corresponderam ao que lhes era devido pelos serviços que prestaram, a título de fiscalização da referida empreitada;

- c) Que, assim, o Demandado F1, enquanto Presidente do IPPAR, não praticou quaisquer das infracções que lhe vinham imputadas no requerimento inicial do Ministério Público;

Decide-se julgar improcedente, por não provado, o pedido formulado pelo Ministério Público e, em consequência, absolver o Demandado.

Não são devidos emolumentos ( art.º 20.º do Dec-Lei n.º66/96, de 31 de Maio).

**Registe e Notifique.**

Lisboa, 12 de Outubro de 2001

**O Juiz Conselheiro**

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

## SENTENÇA N.º 19/2001

### CONTRATO ADICIONAL — PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

#### SUMÁRIO:

- I. Provando-se que os serviços que constituíam o objecto dum adicional já estavam previstos no contrato inicial, a nova despesa (com o adicional) é ilegal e constitui pagamento indevido porque carece de efectiva contrapartida e implica para o adjudicatário um enriquecimento patrimonial sem causa, face ao disposto nos arts. 15.º/2 e 19.º/3 do Dec.-Lei 184/89 de 2 de Junho, e 11.º e 12.º do Dec.-Lei 353-A/89 de 16 de Outubro.
- II. Nos termos do disposto no art. 406.º/1 do Código Civil os contratos devem ser pontualmente cumpridos e só podem modificar-se ou extinguir-se por mútuo consentimento dos contraentes ou nos casos admitidos na lei.

O conselheiro Relator  
Ribeiro Gonçalves

Processo n.º 1/2001  
Sessão de 28.11.2001

## SENTENÇA N.º 19/2001 - 3.ª S, DE 28 DE NOVEMBRO

(Processo n.º 1 – J.R.F/2001)

### I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos art.ºs 58º n.ºs 1 al. b) e 3 e 89º e segs. da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, requereu o julgamento do Demandado F1, com os demais sinais dos autos, imputando-lhe a prática de duas infracções financeiras, punidas com multa.

Articulou, para tal e em síntese que:

- O Demandado, na qualidade de Director-Geral dos Serviços Prisionais, era o responsável pela gerência da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e auferia o vencimento mensal ilíquido de 954.200\$00.

- No exercício dessas funções, autorizou, em 22/4/98, a adjudicação à empresa Proman, SA, pelo valor de 28.287.500\$00, sem IVA, dos serviços relativos ao “Apoio Jurídico-Técnico e Acessoria à Fiscalização” dentro da execução do programa de investimentos relativos à adaptação do Estabelecimento Prisional da Serra da Carregueira.
- Em 10/5/99 a DSOI submete a aprovação superior uma informação onde se propõe a adjudicação àquela empresa, por ajuste directo, de serviços de acessoria técnica suplementares, que não estariam contemplados no primitivo contrato (informal) acima referido, os quais ascendiam a 1.003.800\$00, sem IVA, a executar em três meses.
- Tais serviços consistiam na análise das soluções técnicas de onze sistemas de segurança previstos no projecto e sua compatibilidade e ulterior integração num único sistema de segurança centralizado e já estavam previstos no primitivo acordo de vontades, pelo que esta nova despesa é ilegal e constitui pagamento indevido, porque carece de efectiva contrapartida e implica para o adjudicatário um enriquecimento patrimonial sem causa, face ao disposto nos art.ºs 15º n.º 2 e 19º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 184/89 de 2 de Junho, e 11º e 12º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 de 16 de Outubro.
- Apesar de estar perfeitamente ciente do referido, o Demandado, em 19/5/99, adjudicou à Proman, SA, em concordância com o proposto, as referidas prestações suplementares, invocando o disposto no art.º 36º n.º 1 al. e) subalínea i), conjugado com o disposto no art.º 37º n.º 1, ambos do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março.
- O pagamento da 1ª fracção desses serviços, na importância de 401.520\$00, sem IVA, foi liquidado em 21/9/99, por determinação do demandado, conforme factura n.º 316/99, de 2/7/99 e autorização de pagamento n.º 63478.
- O Demandado conhecia perfeitamente as normas relativas à asunção, autorização e pagamento de despesas públicas, mas ainda assim persistiu e manteve esta conduta irregular e violadora das apontadas normas legais, de forma livre, deliberada e consciente, pelo que cometeu uma infracção ao disposto nos art.ºs 18º n.º 2 da Lei 6/91 de 20 de Fevereiro e 22º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Junho, punida com multa, nos termos do art.º 65º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.
- Assim com se constituiu na obrigação de repor aquela quantia bem como os ulteriores pagamentos entretanto efectuados, nos

termos do art.º 59º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, mas esta responsabilidade reintegratória está extinta pelo pagamento da quantia a repor – art.º 69º n.º 1 da mesma lei – feito em 24/10/2000, na sequência de despacho de 26/7/2000, da autoria do demandado.

- Ainda no âmbito do mesmo contrato a DSOI propôs, em 22/9/99, a extensão do prazo das prestações anteriormente convencionadas por mais cinco meses, implicando uma despesa adicional de 11.081.910\$00.
- Das justificações para a realização deste 2º adicional avultam os invocados encargos relativos a mais de dois meses de permanência da equipa de fiscalização no local de execução da empreitada, em resultado do atraso verificado na adjudicação desta e não contabilizados pela Proman, SA, na sua proposta inicial de honorários.
- Se a consignação só foi possível em data posterior à prevista, não foram prestados serviços de fiscalização em momento anterior, aliás impossível por inexistência da própria obra, pelo que o mencionado 2º adicional prevê pagamentos ilegais que são indevidos por não terem contraprestação efectiva, encontrando-se violado o disposto no art.º 22º do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho.
- Apesar disso estar bem ciente o Demandado concordou com a proposta, através de despacho exarado em 25/9/99, com base no disposto no art.º 36º n.º 1 al. e) subalínea i) do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março e, na sequência deste adicional, já no âmbito do período suplementar, foi apresentado pelo adjudicatário a pagamento e pago, por determinação do demandado, a factura n.º 462/99 de 25/10/99, no valor de 2.216.382\$00
- Por isso cometeu uma infracção ao disposto no art.º 22º do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Junho, punida com multa, nos termos do art.º 65º n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97.
- Assim como se constituiu na obrigação de repor aquela quantia, nos termos do art.º 59º n.ºs 1 e 2 da referida lei, mas esta responsabilidade reintegratória está extinta pelo pagamento da quantia a repor – art.º 69º n.º 1 da mesma lei – feito em 24/10/2000, na sequência do despacho do Demandado de 26/7/2000, já anteriormente referenciado.
- Termina pedindo a condenação do Demandado na multa de 250.000\$00 por cada uma das infracções e, em cúmulo jurídico, na multa única de 500.000\$00, tudo nos termos dos art.ºs 65º da Lei n.º 98/97 e 77º do C.Penal.

2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que:

- Não praticou qualquer das infracções que lhe são imputadas, tendo agido no correcto e escrupuloso cumprimento da lei, com zelo, excepcional empenho e bom senso.
- Os serviços complementares contidos no primeiro adicional não se confundem com o inicialmente contratado, na medida em que os serviços constantes do caderno de encargos se resumem à fiscalização stricto sensu, cujo conteúdo é definido no art.º 161º do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro e os serviços adquiridos com o primeiro adicional não se integram na verificação do cumprimento do projecto ou das suas alterações, inserindo-se em âmbito nitidamente diverso: análise de compatibilização e integração de soluções projectadas com um novo sistema de segurança pretendido pelo dono da obra e para cuja realização este não tinha meios técnicos ou conhecimento suficientes.
- O E.P. da Carregueira representa a maior obra em curso no sistema prisional português, tendo desde o início sido preocupação a aplicação das melhores e mais avançadas soluções técnicas, pelo que foi solicitada a concepção de onze sistemas de segurança, tendo o projecto sido concebido e entregue de acordo com as instruções que foram transmitidas ao projectista pela DGSP.
- Já em plena fase de obra, adquiridas algumas experiências em outros estabelecimentos prisionais (entre os quais dois holandeses), constatou-se que deveriam ser implementadas várias soluções de carácter funcional que implicavam ajustes e acertos ao inicialmente projectado, de forma a permitir uma maximização da segurança e funcionalidade do sistema, pelo que quer o empreiteiro, quer a fiscalização, quer o projectista, dirigiram sucessivos pedidos de esclarecimento à DGSP sobre quais as suas intenções concretas naquelas alterações.
- O DSOI não dispunha de qualificação técnica para analisar a aplicabilidade e integração de tais sistemas, pelo que outra alternativa não restava senão proceder à aquisição externa da respectiva assessoria técnica.
- Os serviços do referido adicional não são especialidades na execução dos trabalhos, resultando sim de uma alteração ao projectado, segundo as orientações entretanto definidas pela DGSP, sendo que qualquer alteração, modificação ou adaptação do projecto só pode ser efectuada por iniciativa do projectista – sob aprovação do

dono da obra – ou a pedido do dono da obra no sentido de alterar qualquer solução programática e colidem com direitos de autor.

- Obtidos os referidos serviços ficou a DGSP habilitada a promover as adequadas alterações e adaptações do projecto, adequando-o às suas pretensões e, posteriormente, caberia à fiscalização garantir o cumprimento exacto da implementação em obra daquelas alterações e adaptações, ficando assim demonstrada a diferença entre assessoria à fiscalização inicialmente contratada e a assessoria adquirida com o adicional.
- A escolha da Proman, SA (com quem também tinha sido celebrado o contrato inicial), deveu-se ao facto de esta dispor de experiência e provas dadas neste domínio (caso da Expo 98) e, em simultâneo, evitar um avolumar de intervenientes na obra, preservar o sigilo necessário em área tão cuidada como a segurança, maximizar a operacionalidade e garantir uma economia de meios por parte da DGSP, sendo que a Inspecção Geral de Finanças (que também auditou a DGSP) se pronunciou e não censurou a solução adoptada.
- As clausulas 5.3.9 e 5.3.10 do caderno de encargos não se aplicam aos trabalhos do adicional em causa pois para além de aludirem à vontade ou iniciativa do adjudicatário reportam-se unicamente aos trabalhos inicialmente contratados.
- Quanto à infracção imputada ao Demandado referente ao 2º adicional diz que parece ressaltar uma confusão entre adjudicação da obra e adjudicação da fiscalização e que o que efectivamente se verificou foi que a adjudicação da obra, que segundo a calendarização definida deveria ocorrer no prazo de um mês findas as etapas de análise do projecto, correcção do mesmo e apresentação de propostas, ocorreu três meses depois.
- A fiscalização já havia sido adjudicada anteriormente (em 22/04/98) e compunha-se de duas fases distintas (uma anterior à execução da obra e outra durante a sua execução), pelo que quando a obra foi adjudicada já a Proman, SA, se encontrava a cumprir as suas obrigações contratuais há meses, recebendo a respectiva contrapartida financeira e porque a calendarização prevista não foi cumprida, por arrastamento a empresa não pôde prestar – durante os meses de atraso na adjudicação da obra – os serviços para que fora contratada.
- O prazo de execução dos serviços contratados foi de 17 meses e como o atraso verificado não era imputável à Proman, SA, obrigou à prorrogação do referido prazo.

- Indo para outra solução, designadamente a suspensão do contrato, sempre teria o adjudicatário direito ao ressarcimento dos danos e lucros cessantes provocados por tal atraso, sendo que tais prejuízos se reconduziriam, no mínimo, aos valores previstos de remuneração mensal, acrescidos de juros de mora e eventualmente indemnizatórios e, simultaneamente, o atraso na calendarização obrigaria a final ao prolongamento no tempo dos serviços contratados inicialmente.
- O disposto na cláusula 6.1 do Caderno de Encargos só pode ser interpretado no sentido de que ainda que o prazo de execução seja prorrogado, o adjudicatário não tem direito a qualquer aumento da remuneração mensal, a não ser quando aquela prorrogação seja superior a 6 meses caso em que, por razões de justiça, esse valor será atualizado pelo coeficiente oficial de inflação do ano transacto.
- A infracção imputada ao Demandado assenta em alegada responsabilidade sancionatória por violação de normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e o que o mesmo fez foi interpretar a cláusula 6.1 do caderno de encargos na convicção de que tal interpretação era a correcta, sendo que era razoável, séria e lógica, pelo que nunca poderá haver responsabilidade sancionatória.
- Ao ordenar a reposição das quantias o Demandado não o fez na crença de que tais pagamentos foram indevidos mas no propósito de, enquanto se esclarece da legalidade da sua actuação e dos seus serviços, garantir que as garantias permaneçam nos cofres do Estado até final e integral esclarecimento.
- Ainda que por absurda hipótese se entenda que as infracções ocorreram efectivamente, não podem tais factos ser imputados à conduta do Demandado, se enquadrados no contexto do funcionamento do Sistema Prisional, ao tempo.
- O Demandado iniciou funções no sistema prisional em 1994, como Subdirector-Geral. A situação encontrada era de ruptura em todos os campos, tais como sobrelotação, degradação das instalações, riscos sanitários por ausência de higiene e de cuidados mínimos e falta de pessoal e qualificação do mesmo.
- O demandado assumiu funções de Director Geral em 1996. Na altura a capacidade de alojamento era de 8.999 reclusos e existiam 14.177, representando uma taxa de ocupação de 157%. Esta taxa manteve-se em níveis muito altos, pelo menos até 1997.

- Havia uma grande instabilidade e intranquilidade no meio prisional, tendo-se vulgarizado a criminalidade emergente da droga.
- O Comité de Prevenção da Tortura do Conselho da Europa já vinha alertando para a necessidade de intervenção nas prisões e, na sequência de visitas realizadas em 1992 e 1995, publicou relatórios extremamente negativos para Portugal.
- A Provedoria de Justiça procedeu, em 1996, a uma aturada inspecção a todos os estabelecimentos prisionais tendo recomendado o encerramento de alguns.
- O Governo tomou medidas de excepção consubstanciadas na Resolução nº 62/96 de 22/03/96, publicada no DR, I Série, de 29/04/96, que aprovou o Programa de Acção para o Sistema Prisional.
- Em 1999, a Provedoria voltou às prisões, tendo constatado melhorias significativas em diversos aspectos, com rasgado elogio aos enormes progressos feitos em pouco mais de 2 anos.
- Em Fevereiro de 2001 a capacidade de alojamento era de 11.371 lugares e a taxa de sobrelotação desceu para os 14,5%.
- A partir de 1996 foi desencadeado um esforço excepcional de recuperação e melhoria das instalações prisionais e equipamentos a elas ligados, abrangendo a esmagadora maioria dos estabelecimentos.
- A gestão financeira e de recursos humanos foi radicalmente alterada, passando o orçamento da DGSP para cerca de 40 milhões de contos.
- Os métodos de recrutamento e de formação de pessoal foram também alterados, verificando-se a multiplicação do número de psicólogos, sociólogos, professores e enfermeiros e melhoria de desempenho do pessoal, designadamente da Guarda Prisional.
- A DGSP dispunha de 57 estabelecimentos prisionais, disseminados por todo o território nacional, com 13.000 reclusos e os funcionários e agentes de todas as carreiras ascendia a 6.000.
- O demandado constituiu a sua equipa de subdirectores-gerais, a quem afectou os diferentes sectores de actividade e eram estes que consigo despachavam todos os assuntos, informados por técnicos, chefes de divisão e directores de serviço.
- A função de gestão do sector das obras e da segurança foi atribuída a um subdirector-geral. Mais tarde, para que este ficasse mais liberto, foi-lhe retirada a função de segurança, ficando apenas a seu cargo a responsabilidade pelo sector de obras. Este Subdirec-

tor-Geral era assessorado pelo pessoal dirigente, com destaque para a Directora de Serviços.

- Neste sector o demandado nunca assinou documento ou tomou decisão sem vir acompanhada de proposta ou parecer daqueles dirigentes e através de apresentação pelo Sr. Subdirector-Geral.
  - Nos casos dos autos do demandado, ao subscrever despacho em conformidade com os pareceres técnicos que lhe foram apresentados, nunca ponderou que tais decisões fossem ilícitas, pelo contrário, despachou na plena convicção de que actuava na legalidade.
  - A taxa de realização financeira do PIDDAC que, em 1995, foi de 64,92% para uma dotação de 3.3 milhões de contos, nos anos subsequentes atingiu uma execução de quase 100% para o dobro, para o triplo e quase para o quádruplo daquela dotação.
  - O demandado é Magistrado do Ministério Público. Sempre foi distinguido com “Muito Bom” e louvado pelos seus superiores hierárquicos. Os diversos Ministros da Justiça com que já trabalhou têm enaltecido a sua actividade, tendo inclusivamente recebido louvores públicos por instâncias internacionais – é perito do Conselho da Europa para questões penitenciárias (o único da Península Ibérica) e já desenvolveu missões em vários países.
  - Pela Inspecção-Geral de Finanças foi realizada uma auditoria aos programas de Instalação, Construção e Remodelação de Estabelecimentos Prisionais, cujo relatório, datado de 21 de Agosto de 2000, foi junto pelo demandado.
  - Considerando-se ilícitos os despachos que o Demandado assinou o mesmo actuou em erro sobre a ilicitude (art.º 17º do C.Penal), sendo que tal erro não é censurável, pois actuou com o cuidado a que segundo as circunstâncias estava obrigado e de que era capaz (art.º 15º do mesmo diploma legal).
  - Termina pedindo que o pedido formulado pelo Ministério Público seja julgado improcedente, absolvendo-se o Demandado da prática das infracções de que vem indiciado.
3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento do processo, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal e gravação dos depoimentos prestados por tal ter sido requerido pelo Demandado, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação.

## II – OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do art.º 791º n.º 3 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento neste processo (art.º 93º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

1. O Demandado F1, com os demais sinais dos autos, no exercício das suas funções de Director Geral dos Serviços Prisionais, autorizou, em 22/4/98, a adjudicação à empresa Proman, SA, pelo valor de 28.287.500\$00, sem IVA, dos serviços relativos ao “Apoio Jurídico-Técnico e Acessoria à Fiscalização” dentro da execução do programa de investimentos relativos à adaptação do Estabelecimento Prisional da Serra da Carregueira.
2. Em 10/05/99 a DSOI (Direcção de Serviços de Obras e Infra-Estruturas) submete à aprovação superior uma informação onde se propõe a adjudicação àquela empresa (Proman, SA), por ajuste directo, de serviços de acessoria técnica suplementares, os quais ascendiam a 1.003.800\$00, sem IVA, a executar em três meses, tudo como melhor consta no documento junto a fls. 34 e 35 do volume V (apenso), cujo teor aqui se dá como reproduzido.
3. Os referidos serviços suplementares visavam, no essencial, a integração dos 11 sistemas de segurança inicialmente previstos (cfr. indicado documento).
4. Em 19/05/99 o demandado adjudicou à Proman, SA, em concordância com o proposto, os serviços referidos nos dois números anteriores, invocando para tal o disposto no art.º 36º n.º 1 al. e) subalínea i), conjugado com o disposto no art.º 37º n.º 1, ambos do Decreto-Lei n.º 55/95 de 29/3.
5. O pagamento da 1ª fracção desses serviços, na importância de 401.520\$00, sem IVA, foi liquidado em 21/09/99, por determinação do demandado, conforme factura n.º 316/99, de 2/07/99, e autorização de pagamento n.º 63478.
6. O demandado, enquanto Director Geral dos Serviços Prisionais, conhecia as normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas.

7. O demandado providenciou pela reposição nos cofres do Estado da quantia referente ao pagamento dos serviços supra referidos em 2. e segs., conforme despacho de 26/07/2000 e guia nº 11 da Direcção Geral do Orçamento, docs. cujas cópias se encontram juntas a fls. 131 do volume III (apenso) e fls. 5 deste processo, respectivamente, cujo teor aqui se dá como reproduzido (reposição efectuada em 24/10/2000).
8. Ainda no âmbito do contrato supra referido em 1., a DSOI propôs, em 22/09/99, a extensão do prazo das prestações anteriormente convencionadas por mais cinco meses, implicando uma despesa adicional de 11.081.910\$00, conforme documento junto a fls. 43 e 44 do volume V (apenso), cujo teor aqui se dá como reproduzido.
9. Conforme consta no referido documento, uma das justificações dadas para a extensão do prazo reporta-se ao facto de a adjudicação da empreitada – Resolução do Conselho de Ministros nº 184/98 de 98/11/05 – , se ter protelado “por mais sessenta dias do que o estimado por esta Direcção de Serviços o que vai originar um acréscimo de mais dois meses de permanência em obra da equipa de Fiscalização.”
10. A proposta referida nos dois números anteriores mereceu a concordância do demandado, através de despacho exarado em 25/09/99, com base no disposto no art.º 36º nº 1 al. e) subalínea i) do Decreto-Lei nº 55/95 de 29/3.
11. Na sequência deste adicional, já no âmbito do período suplementar, foi apresentado pelo adjudicatário a pagamento e pago, por determinação do demandado, a factura nº 462/99, de 25/10/99, no valor de 2.216.382\$00.
12. O demandado providenciou pela reposição nos Cofres do Estado da quantia indicada no número anterior, conforme despacho de 26/07/2000 (já supra referido em 7.) e cópia da guia nº 12 da Direcção Geral do Orçamento, esta última junta a fls. 6 deste processo, cujo teor aqui se dá como reproduzido (reposição efectuada em 24/10/2000).
13. O caderno de encargos referente ao contrato (inicial) supra referido em 1. consta a fls. 4 a 33 do volume V (apenso), documento que aqui se dá como integralmente reproduzido.

14. O dono da obra não tinha os meios técnicos ou conhecimentos suficientes para realização dos serviços suplementares a que se alude supra, nos números 2. e seguintes.
15. O E.P. da Carregueira representava a maior obra em curso do sistema prisional português, tendo desde o início sido preocupação do dono da obra a aplicação das melhores e mais avançadas soluções técnicas, tendo sido solicitada a concepção de onze sistemas de segurança.
16. O projecto foi concebido e entregue de acordo com as instruções que foram transmitidas ao projectista pela DGSP.
17. Já em plena fase de obra a DGSP adquiriu algumas experiências, de carácter funcional, em outros estabelecimentos prisionais – entre os quais dois holandeses –, que quis implementar na referida obra (Carregueira) e que implicavam ajustes e acertos ao inicialmente projectado.
18. Perante a decisão da DGSP em ajustar o inicialmente projectado, quer o empreiteiro, quer a fiscalização, quer o projectista, dirigiram sucessivos pedidos de esclarecimento sobre quais as intenções concretas da DGSP naquelas alterações.
19. O DSOI não dispunha de qualificação técnica para analisar a aplicabilidade e integração de tais sistemas (vide supra 14.) e daí que a DGSP tenha procedido à aquisição externa de assessoria técnica que lhe permitisse satisfazer os pedidos referidos no número anterior.
20. A escolha da Proman, SA, deveu-se ao facto de esta dispor de experiência e provas dadas neste domínio – caso da Expo 98 – e, em simultâneo, evitar um avolumar de intervenientes na obra.
21. Pelo contrato inicial (supra referido em 1.) o prazo dos serviços contratados foi de 17 meses.
22. Os serviços referidos no número anterior iniciaram-se algumas meses antes da data prevista para a adjudicação da obra (empreitada), tendo esta sofrido um atraso de cerca de dois meses, conforme já referido supra em 9.
23. O demandado iniciou funções no sistema prisional em 1994, como Subdirector Geral. A situação encontrada era deficiente a vários níveis,

tais como sobrelotação, degradação das instalações, riscos sanitários por ausência de higiene e de cuidados mínimos e falta de pessoal e qualificação do mesmo.

24. O demandado assumiu funções de Director Geral em 1996. Na altura a capacidade de alojamento era de cerca de 9.000 lugares e a taxa de ocupação chegou a ultrapassar os 150%. Esta taxa manteve-se em níveis muito altos, pelo menos até 1997.
25. Havia uma grande instabilidade e intranquilidade no meio prisional, tendo-se vulgarizado a criminalidade emergente da droga.
26. O Comité de Prevenção da Tortura do Conselho da Europa já vinha alertando para a necessidade de intervenção nas prisões e, na sequência de visitas realizadas em 1992 e 1995, publicou relatórios onde apontava deficiências.
27. A Provedoria de Justiça procedeu, em 1996, a uma inspecção a todos os estabelecimentos prisionais tendo recomendado o encerramento de alguns – doc. junto pelo demandado sob o nº 7.
28. O Governo tomou medidas de excepção consubstanciadas na Resolução nº 62/96 de 22/03/96, publicada no DR, I Série, de 29/04/96, que aprovou o Programa de Acção para o Sistema Prisional.
29. Em 1999, a Provedoria voltou às prisões, tendo constatado melhorias significativas em diversos aspectos – doc. junto pelo demandado sob o nº 8.
30. Em Fevereiro de 2001 a capacidade de alojamento era superior a 11.000 lugares e a taxa de sobrelotação de cerca de 15%.
31. A partir de 1996 foi desencadeado um esforço de recuperação e melhoria das instalações prisionais e equipamentos a elas ligados, abrangendo a maioria dos estabelecimentos.
32. A gestão financeira e de recursos humanos foi alterada, passando o orçamento da DGSP para cerca de 40 milhões de contos.
33. Os métodos de recrutamento e de formação de pessoal foram também alterados, verificando-se um aumento do número de psicólogos, soció-

logos, professores e enfermeiros e melhoria de desempenho do pessoal, designadamente da Guarda Prisional.

34. A DGSP dispunha de 57 estabelecimentos prisionais, disseminados por todo o território nacional, com uma média de 13.000 reclusos e os funcionários e agentes de todas as carreiras ascendia a cerca de 6.000.
35. O demandado constituiu a sua equipa de subdirectores-gerais, a quem afectou os diferentes sectores de actividade e eram estes que, salvo motivo de impedimento, despachavam todos os assuntos, informados por técnicos, chefes de divisão e directores de serviço.
36. A função de gestão do sector das obras e da segurança foi atribuída a um subdirector-geral. Mais tarde, para que este ficasse mais liberto, foi-lhe retirada a função de segurança, ficando apenas a seu cargo a responsabilidade pelo sector de obras. Este Subdirector-Geral era assessorado pelo pessoal dirigente, com destaque para a Directora de Serviços.
37. Neste sector o demandado nunca assinou documento ou tomou decisão sem vir acompanhada de proposta ou parecer daqueles dirigentes.
38. Nos casos dos autos o demandado, ao subscrever despacho em conformidade com os pareceres técnicos que lhe foram apresentados, nunca ponderou que tais decisões fossem ilícitas, pelo contrário, despachou na plena convicção de que actuava na legalidade.
39. A taxa de realização financeira do PIDDAC que, em 1995, foi de 64,92% para uma dotação de 3.3 milhões de contos, nos anos subsequentes atingiu uma execução de quase 100% para o dobro, para o triplo e quase para o quádruplo daquela dotação.
40. O demandado é Magistrado do Ministério Público. Sempre foi distinguido com “Muito Bom” e louvado pelos seus superiores hierárquicos. Os diversos Ministros da Justiça com que já trabalhou têm enaltecido a sua actividade, tendo inclusivamente recebido louvores públicos por instâncias internacionais – é perito do Conselho da Europa para questões penitenciárias (o único da Península Ibérica) e já desenvolveu missões em vários países.
41. Pela Inspeção-Geral de Finanças foi realizada uma auditoria aos programas de Instalação, Construção e Remodelação de Estabelecimentos

Prisionais, cujo relatório, datado de 21 de Agosto de 2000, foi junto pelo demandado – doc. nº 6.

### III – O DIREITO

Conforme resulta do que ficou dito ao Demandado são imputadas duas infracções, relacionadas com os dois adicionais ao contrato de “Apoio Jurídico-Técnico e Acessoria à Fiscalização”.

A infracção referente ao 1º adicional consistiria no facto de os serviços que constituíam o seu objecto já estarem previstos no contrato inicial e, a ser assim, teria razão o Ministério Público ao considerar que a nova despesa é ilegal e constitui pagamento indevido porque carece de efectiva contrapartida e implica para o adjudicatário um enriquecimento patrimonial sem causa, face ao disposto nos art.ºs 15º nº 2 e 19º nº 3 do Decreto-Lei nº 184/89 de 2de Junho, e 11º e 12º do Decreto-Lei nº 353-A/89 de 16 de Outubro.

Porém, não foi isto que ficou provado conforme resulta do despacho sobre a matéria de facto e do caderno de encargos que nele foi dado como reproduzido.

O que se passou foi que, já em plena fase de execução da obra, a DGSP adquiriu algumas experiências, de carácter funcional, em outros estabelecimentos prisionais (entre os quais dois holandeses), que quis implementar na referida obra e que implicavam ajustes e acertos ao inicialmente projectado.

Por a DGSP não ter os meios necessários para fazer tais ajustes e acertos, resolveu celebrar com a Proman, SA, o referido adicional.

Trata-se pois de trabalhos novos, não previstos no contrato inicial. Pelo que não se verificou a ocorrência da referida infracção.

Quanto à infracção referente ao 2º adicional teria consistido no facto de ter sido prorrogado o prazo inicial do contrato de 17 para 22 meses, ou seja, por mais 5 meses, dois dos quais foram justificados pela DGSP como tendo resultado do atraso verificado na adjudicação da obra, o que obrigou à permanência da equipa de fiscalização com os respectivos encargos.

Entende o Ministério Público que se a consignação da obra só foi possível em data posterior à prevista não podiam ter sido prestados serviços de fiscalização em momento anterior, aliás impossível por inexistência da própria obra, pelo que o adicional prevê pagamentos ilegais que são indevidos por não terem contraprestação efectiva, em violação do disposto no art.º 22º do Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de Julho.

Quanto a esta questão os factos provados e relevantes são os seguintes:

- O contrato inicial foi celebrado em 22/4 /98 por um período de 17 meses;
- Os serviços iniciaram-se alguns meses antes da data prevista para a adjudicação da obra (empreitada), tendo esta sofrido um atraso de dois meses, atraso não imputável à Proman, SA;
- Por outro lado o prazo de execução da empreitada foi prorrogado por mais 3 meses;
- Em virtude do referido o 2º adicional prorrogou o contrato inicial por mais cinco meses (dois devidos ao atraso na adjudicação da obra e três devido à prorrogação da execução da empreitada por igual período).

Dito isto e porque sobre a matéria foram suscitadas dúvidas, há que dizer que o disposto na cláusula 6.1 do caderno de encargos não proíbe o pagamento de qualquer mensalidade no caso de prorrogação do contrato.

O 1º parágrafo da referida cláusula tem de ser interpretado em conjunto e de forma integrada com o que é dito no 2º parágrafo. E o que resulta do conjunto é que a adjudicatária só tem direito à actualização da remuneração mensal se a prorrogação for por período superior a seis meses.

Assente isto resta apurar se em relação aos dois meses da prorrogação, resultantes do atraso na adjudicação da empreitada, facto não imputável à Proman, SA, as mensalidades eram ou não devidas.

Nos termos do disposto no art.º 406º nº 1 do C.Civil os contratos devem ser pontualmente cumpridos e só podem modificar-se ou extinguir-se por mútuo consentimento dos contraentes ou nos casos admitidos na lei.

Ora, quando surgiu o atraso na adjudicação da empreitada já o contrato com a Proman, SA, se encontrava em vigor há alguns meses.

Por outro lado a adjudicação estava dependente do Conselho de Ministros, pelo que a própria DGSP não sabia ao certo quando ia ocorrer. Sendo que tal atraso em nada pode ser imputado à Proman, SA.

Face a esta situação e não obstante o atraso a DGSP resolveu manter o contrato e, por conseguinte, pagar as respectivas mensalidades.

Fez mal?

A matéria de facto provada não nos permite responder afirmativamente.

É que ainda que outra solução fosse possível não está demonstrado que fosse mais vantajosa.

Se, por exemplo, a DGSP tivesse optado pela suspensão do contrato, teria que indemnizar a Proman, SA, dos prejuízos causados.

E suspensão por quanto tempo se a própria DGSP estava dependente, para adjudicar a empreitada, do Conselho de Ministros?

Por todo o exposto concluímos que o comportamento da DGSP ao celebrar o 2º adicional não infringiu qualquer norma e por maioria de razão não pode considerar-se integrante de qualquer tipo de infracção.

Do dito até aqui se concluindo que a actividade do demandado, no âmbito dos referidos adicionais, não pode considerar-se ilícita, pelo que se impõe a sua absolvição.

Mas, ainda que por qualquer razão, que não vislumbramos, se pudesse considerar que praticou qualquer acto ilícito, a sua absolvição também se impunha por falta absoluta de culpa.

Face à matéria de facto provada (e não provada) a ausência de dolo é manifesta. Assim como manifesta é, em nosso entender, a ausência de qualquer tipo de negligência, ainda que ligeira. Não se justifica estar a repetir aqui os factos pois eles já foram indicados nesta sentença. Mas o que do conjunto dos mesmos resulta é que o Demandado no exercício das suas funções em geral e na matéria da demanda em especial agiu com zelo e com o cuidado que as circunstâncias impunham – cfr., entre outros, art.º 15º do Código Penal.

#### **IV DECISÃO**

Pelos fundamentos expostos decide-se julgar improcedente, por não provado, o pedido formulado pelo Ministério Público e, em consequência, absolver o Demandado.

Não são devidos emolumentos – art.º 20º do regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Notifique e registre.

Lisboa, 28 de Novembro de 2001.

**O Juiz Conselheiro**

Adelino Ribeiro Gonçalves



## SENTENÇA N.º 22/2001

### *ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS — NEGLIGÊNCIA — PAGAMENTO INDEVIDO — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA — RELEVAÇÃO DA INFRAÇÃO*

#### SUMÁRIO:

- I. Os pagamentos ilícitos (enquanto contrários à lei) podem não ser indevidos sempre que, para além da ilegalidade formal, não ocorra qualquer consequência substancial susceptível de constituir prejuízo para o Estado ou para outro ente público.
- II. O art. 3.º, n.º 3 do DL n.º 432/91, de 6/11 proíbe categoricamente qualquer participação ou patrocínio financeiros destinados ao desporto profissional que se não reconduzam aos casos que aí expressamente excepciona.
- III. Um pagamento efectuado em violação desta norma, por se destinar ao desporto profissional fora dos casos ou com as finalidades aí referidas, é sempre indevido na medida em que a contraprestação que se pretendeu realizar é legalmente inadmissível (substancialmente proibida), mesmo se realizada.
- IV. O art. 26.º do DL n.º 67/97 refere-se a uma acção de investimento que, embora com os inerentes riscos de ganhos ou perdas, é geradora da correspondente contrapartida financeira no património do subscritor do capital social da S.A.D., enquanto o DL n.º 432/91 fala em participações financeiras destinadas a programas de desenvolvimento ou apoio desportivo cuja contrapartida por quem dela beneficia é a da realização daquelas mesmo sem qualquer reflexo directo no património activo de quem concede os subsídios ou auxílios.

Conselheiro Relator  
Marques Ferreira

Processo nº 6/2001  
Sessão de 03.12.2001

**SENTENÇA N.º 22/2001 - 3.ª S, DE 3 DE DEZEMBRO**  
**Processo n.º 6 JRF/2001**

Requerente: O Ministério Público

Demandados: F1 e outros (da Câmara Municipal de Aveiro)

**I Do Relatório**

1. Nos presentes autos, o Ministério Público requereu o julgamento em processo de julgamento de responsabilidades financeiras, de:

F1;

F2;

F3;

F4;

F5; e

F6, o primeiro na qualidade de Presidente do Município de Aveiro e os demais como Vereadores da mesma autarquia.

Em síntese, articulou que os seis demandados nas qualidades referidas, aprovaram em 29 de Outubro de 1998, a concessão de um subsídio de 4.000.000\$00 (quatro milhões de escudos) ao “Clube Beira Mar” e outro de igual montante ao “Clube Galitos”, ambos para apoiar a subscrição das quotas daqueles clubes na Sociedade Desportiva Aveiro Basket cujo principal objecto é a participação em competições de basquetebol, enquanto modalidade desportiva de carácter profissional.

Face ao que dispõem os artigos 33.º e 34.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro e artigo 3.º, n.ºs 3, 4, 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, a concessão de tais subsídios não é permitida aos municípios e “porque formal e substancialmente ilegal a atribuição daqueles subsídios não pode ter, e não teve, uma contraprestação efectiva e, por isso, causou um dano ao Estado”, configurando-se como pagamento indevido nos termos do disposto no artigo 59.º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo todos os requeridos solidariamente responsáveis pela reposição dos montantes dos referidos subsídios acrescidos de juros de mora.

Alega-se, também, que os requeridos agiram conscientes da ilegalidade praticada.

2 Os requeridos constituíram mandatário judicial que apresentou na douta contestação a sua total discordância no que concerne à imputação

subjectiva dos factos articulados pelo Ministério Público a título de dolo aos seus representados, não obstante aceitar que, sob o ponto de vista da imputação objectiva, tal factualismo corresponde à verdade.

Por outro lado, afirma-se na contestação, os fins prosseguidos pela autarquia com a atribuição dos subsídios em causa ao “permitir a reunião, numa única instituição, dos três clubes aveirenses com prática da modalidade, que até então vinham dispensando esforços e possíveis sinergias” visava “tão-somente, salvaguardar a reestruturação do Aveiro Basket nos precisos termos em que fora acordada e ajustada pelos respectivos intervenientes”. Em consequência, a deliberação em apreço afigura-se legal na medida em que “deverá ser enquadrada pelo disposto no citado art.º 51, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 432/91, dado que pressupôs e prosseguiu objectivos bastante mais amplos do que o directo e imediato fomento da prática desportiva”.

Por isso, requer a absolvição dos demandados face ao infundado e à importância do requerimento inicial e, caso assim se não entenda, que a actuação daqueles seja considerada negligente e, consequentemente, relevada a respectiva responsabilidade financeira reintegratória.

## II Da Matéria de Facto

Por despacho, fixou-se a matéria de facto relevante para o julgamento nos termos que se transcrevem:

*“I – FACTOS PROVADOS:*

*1/ - Os requeridos F1, como Presidente da Câmara Municipal de Aveiro e F2, F3, F4, F5 e F6, estes como vereadores daquele Município integravam o executivo camarário no ano de 1998, tendo tomado posse dos lugares para que foram eleitos em Janeiro desse ano.*

*2/ - Em 29/10/98, os requeridos, em sessão da Câmara, aprovaram a concessão de um subsídio de quatro milhões de escudos ao Clube da Beira-Mar e outro de igual valor ao Clube Galitos.*

*3/ - As quantias subsidiadas conforme consta da acta relativa à sessão da Câmara de 29/10/98, destinaram-se a apoiar a subscrição do capital social, por parte dos beneficiários dos subsídios, na S.A.D. Aveiro Basket.*

*4/ - A S.A.D. Aveiro Basket tem por objecto principal a participação em competições desportivas de carácter profissional e a pro-*

*moção e organização de espectáculos desportivos, assim como o desenvolvimento de actividades relacionadas com a prática desportiva de basquetebol.*

*5/ - As deliberações requeridas em 2 assentavam no facto de o Município ter estabelecido como condição da subscrição de capital social da S.A.D. "Aveiro Basket" em seu próprio nome a entrada o Clube os Galitos e o reajustamento das posições accionistas do "Sport Clube Beira Mar" e demais subscritores privados.*

*6/ - Já anteriormente na acta da reunião ordinária da Câmara Municipal de Aveiro realizada a 7/9/98 quando da deliberação relativa à "Sociedade Aveiro Basket" e à decisão de subscrição de capital social da S.A.D. pela Câmara e consequente reajustamento das diversas participações no mesmo, constavam intervenções dos vereadores F4, F7, F8, F2 e F6 em que se refere, nomeadamente, a necessidade de, a propósito desta situação em concreto, ser "reforçada a clareza, a transparência e o rigor de procedimentos administrativos, financeiros e desportivos".*

*7/ - A proposta foi aprovada com cinco votos a favor e duas abstenções.*

*8/ - A mesma proposta, sujeita à aprovação da Assembleia Municipal em 12/10/98, foi aprovada por maioria (14 votos a favor, 3 abstenções e 8 votos contra).*

*9/ - Os requeridos votaram favoravelmente a deliberação referida em 2 e 3, convencidos de que tal solução era a que melhor servia os interesses da população residente na área da autarquia relativamente ao desenvolvimento da prática e divulgação da modalidade desportiva em causa.*

*10/ - O capital social da S.A.D. Aveiro Basket ficaria, por isso, com a seguinte distribuição:*

- 40% - Câmara Municipal de Aveiro*
- 15% - Clube do Povo de Esgueira*
- 15% - Sport Clube Beira Mar*
- 15% - Clube os Galitos*
- 15% - Diversos subscritores privados*

*sendo que antes se apresentava:*

- 70% - Diversos subscritores privados*
- 20% - Clube do Povo de Esgueira*
- 10% - Sport Clube Beira Mar*

*11/ - Quer o Clube os Galitos quer o "Sport Clube Beira Mar", à data dos factos apresentavam problemas de liquidez a nível de tesouraria que, não sendo colmatados pelos subsídios concedidos,*

*impediriam a concretização do reajustamento das diversas participações no capital social da S.A.D. Aveiro Basket descrita em 4.*

*12/ - Com a conduta descrita anteriormente os requeridos, além do que já ficou provado em 9, pretenderam conjugar esforços e sinergias de forma a, na área específica do basquetebol, racionalizar o aproveitamento dos recursos humanos e económicos que, até então, se repartiam pelas três Instituições em referência, maximizando, desta forma, as possibilidades de êxito desportivo e fomentando a prática da modalidade na área do Município.*

*13/ - As acções do capital da S.A.D. Aveiro Basket subscritas com as verbas atribuídas ao Galitos e ao Beira Mar ficaram na titularidade destas duas Instituições.*

*14/ - Pelo menos o primeiro requerido possui formação jurídica e todos conheciam o teor do DL n.º 432/91 e do DL 67/97.*

*15/ - No mês de Setembro de 1998 os requeridos auferiram os seguintes vencimentos como membros do executivo municipal:*

*Presidente, F1, seiscentos e catorze mil e seiscentos escudos; Vereador a tempo inteiro, F3, quatrocentos e noventa e um mil e setecentos escudos; Vereador a tempo inteiro, F9, quatrocentos e noventa e um mil e setecentos escudos; Vereador a meio tempo, F2, duzentos e quarenta e cinco mil e novecentos escudos; Vereador a meio tempo, F4, duzentos e quarenta e cinco mil e novecentos escudos; Vereador a meio tempo, F6, duzentos e quarenta e cinco mil e novecentos escudos; Vereador a meio tempo, F8, duzentos e quarenta e cinco mil e novecentos escudos; Vereadora, F7 e Vereador, F5, em qualquer remuneração atribuída.*

*16/ - As circunstâncias factuais já descritas como provadas impunham aos requeridos que estes rodeassem a sua actuação dos cuidados idóneos a salvaguardar o rigor jurídico-financeiro de tal conduta o que, podendo, não veio a suceder.*

*17/ - Por isso, os requeridos não representaram a possibilidade de, com a sua conduta, estarem a realizar qualquer infracção financeira.*

*18/ - Os requeridos confessaram processualmente a materialidade objectiva que lhes vem imputada no requerimento inicial.*

## **II – FACTOS NÃO PROVADOS:**

Do requerimento do MP: todos os que total ou parcialmente se mostram em oposição aos provados, nomeadamente o n.º 6.

Da contestação dos requeridos: todos os que total ou parcialmente se mostrem em oposição aos provados, nomeadamente os n.ºs 48 a 51, 58 a 60 e 66 a 68.”.

### III – Do Direito

Da análise conjunta do requerimento inicial, da contestação e do circunstancialismo fáctico assente como provado, infere-se a obrigatoriedade de abordarmos as seguintes questões de direito, em vista a fundamentar a decisão a proferir:

- Do enquadramento jurídico da conduta dos requeridos na perspectiva da existência ou não de responsabilidade financeira reintegratória;
- Concluindo-se pela existência de infracção financeira, caracterização da imputação subjectiva aos demandados;
- E, sendo caso disso, valoração global do comportamento em ordem a avaliar da existência ou não de circunstâncias capazes de justificar a relevação da responsabilidade apurada.

Assim:

#### 1.ª Questão

No que concerne ao enquadramento jurídico da conduta objectiva dos requeridos há que clarificar que a mesma, de forma linear, consistiu em atribuir aos clubes desportivos Beira Mar e Galitos subsídios, cada um no montante de quatro milhões de escudos, com a menção expressa de tais subsídios se destinarem à subscrição de acções do capital social de uma sociedade anónima desportiva, vulgo S.A.D..

Atento(s) o(s) valor(es) envolvido(s) aceita-se que a concessão de tais participações financeiras não estão sujeitas ao regime constante do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro (artigo 2.º, n.º 2.º) com referência à Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro e ao artigo 7.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 55/95, então em vigor.

Que pretendeu o legislador significar ao dispôr no n.º 2 do artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 432/91 que:

*“2 – Não ficam sujeitas ao regime constante do presente diploma as participações cujo montante não ultrapasse o valor estabe-*

*lecido na lei como limite geral da competência dos órgãos dirigentes de serviços dotados de autonomia administrativa e financeira para a realização de obras e aquisição de bens e serviços, a menos que tais participações, em conjunto com as anteriormente concedidas em benefício do mesmo programa de desenvolvimento desportivo e pela mesma entidade, excedam aquele valor.”?*

A interpretação do preceito transcrito exige que se tenha na devida conta o que, a propósito, regula o n.º 1 do mencionado artigo 2.º sob a epígrafe “participações financeiras”:

*“1 – São abrangidas pelo disposto no presente diploma todas as participações financeiras, qualquer que seja a proporção dos custos por elas cobertos, concedidas, em apoio do associativismo desportivo, pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais, directamente ou através de organismos dependentes, salvo o disposto no número seguinte.” (Sublinhado nosso).*

Ora, o Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, surgido na sequência da Lei n.º 1/90, contém no seu preâmbulo três passagens decisivas para um correcto estabelecimento do sentido e alcance que o legislador quis para os preceitos sob análise.

Aí se afirma que:

*“Um dos princípios mais salientes da Lei de Bases do Sistema Desportivo (Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro) é o de que as participações financeiras públicas, no âmbito do apoio ao associativismo desportivo, só podem se concedidas mediante a celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo oficialmente publicados.”*

*“Inteiramente excluídas ficam as futuras sociedades com fins desportivos, dada a sua vocação comercial. De resto, o diploma só autoriza o apoio financeiro ao desporto profissional quanto esteja em causa organização de competições de manifesto interesse público, de modo a canalizar os recursos disponíveis para difusão e fomento da prática desportiva entre cidadãos.”*

*“De entre os elementos que devem integrar o conteúdo dos contratos-programa avulta a definição rigorosa das vantagens de interesse público que constituem a contrapartida da participação*

*financeira, nomeadamente quando esteja em causa a aquisição ou construção de infra-estruturas desportivas.”*

Conclui-se dos argumentos até aqui expendidos, sistematicamente conjugados com o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, que sob o ponto de vista teleológico, o legislador quis que:

- a) A concessão de participações financeiras ao abrigo do diploma legal a que nos vimos referindo fossem, por razões de plena transparência e de seriedade das relações da Administração com as entidades proponentes, condicionadas à celebração de contratos-programa (artigo 5.º e artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 432/91).
- b) O legislador de 1991 proibiu qualquer forma de participação ou patrocínio financeiros ao desporto profissional como princípio geral.

*A este regime proibitivo excepciona, no entanto, as participações ou patrocínios financeiros relativos “à organização de competições desportivas de manifesto interesse público ou à realização de projectos de construção ou melhoramentos de infra-estruturas ou equipamentos desportivos.”.*

É o que, com relativa facilidade se extrai da leitura do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, que se transcreve:

*“3 – Não pode igualmente ser objecto de participação ou patrocínio financeiros, revista a forma que revestir, o desporto profissional, salvo no tocante à organização de competições desportivas de manifesto interesse público ou à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos.”(sublinhado nosso).*

- c) Deste regime (celebração de contrato-programa após apresentação do respectivo programa de desenvolvimento desportivo), excepcionaram-se as situações cujo montante não ultrapasse o valor estabelecido no artigo 7.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 55/95, desde que, em geral, reconduzíveis ao artigo 33.º da Lei n.º 1/90 “ex-vi” do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 432/91 ou em especial, às situações individualizadas no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91.

A norma ultimamente transcrita é excepcional não admitindo, por isso, aplicação analógica (artigo 11.º do Código Civil) e não aceita a sub-sunção da situação comportamental dos requeridos como vem provada, independentemente de os valores envolvidos serem de molde a dispensar a celebração do contrato-programa condicionante da concessão da(s) participação(ões) financeira(s).

Por outras palavras, embora se admita que “in casu” o Município, face aos valores comparticipados, não estava condicionado na sua concessão a contrato-programa que concretizasse a contrapartida das entidades beneficiárias sempre as finalidades do subsídio se teriam que materializar naquelas que o Decreto-Lei n.º 432/91, em geral ou especialmente, admite para o desporto profissional.

No caso concreto, os subsídios directamente concedidos, pelo Município de Aveiro, aos Clubes os Galitos e Beira Mar destinaram-se à aquisição de acções da S.A.D. Aveiro Basket por parte daquelas entidades, o que sob o ponto de vista teleológico e atenta a natureza da subscrição de capital social se não enquadra no que dispõem os artigos 1.º do Decreto-Lei n.º 432/91 e artigo 33.º da Lei n.º 1/90, no que concerne à relação do Município com os beneficiários directos das comparticipações. Por outro lado, o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91 é claro ao repudiar qualquer forma directa ou indirecta de comparticipação destinada ao desporto profissional que se não restrinja às que excepçiona e nas quais a situação em apreço se não enquadra.

Por fim, há que abordar a compatibilização entre o disposto no artigo 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 432/91 e o que vem regulado no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 67/97, de 3 de Abril, para o desporto profissional.

Neste último preceito estipula-se que “As Regiões Autónomas, os municípios ou as associações podem participar no capital social das sociedades desportivas sediadas na sua área de jurisdição, não podendo, contudo, tal participação exceder 50% do capital social.”

Os demandados sustentam que “a exclusão constante do artigo 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 432/91 encontrar-se-á, hoje em dia, já implicitamente revogada pela estatuição do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 67/97” como decorrência do que dispõe o artigo 12.º, n.º 2 do Código Civil.

Estipula o invocado segmento normativo que: “2 – Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer

factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor.”.

Sob o ponto de vista hermenêutico, embora com o respeito pela opinião contrária invocada pelos demandados, parece-nos que a tese da incompatibilidade entre o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 67/97, de 3 de Abril e o artigo 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 432/91 e consequente implícita revogação é totalmente infundada.

Primeiro, porque os normativos em causa não são incompatíveis entre si mas concorrentes na regulamentação de situações fácticas que nem sequer se sobrepõem no mundo real de tão distintas que se apresentam. No caso do Decreto-Lei n.º 432/91, do que se trata é da concessão de participações financeiras, normalmente sob a forma de subsídios ou auxílios pré-determinados a concretas actividades ou melhorias desportivas que a citada lei identifica, e sem qualquer contrapartida financeira na esfera patrimonial do concedente. Contrariamente, no artigo 26.º da Lei n.º 67/97, de 3 de Abril, a previsão normativa regula as condições em que as autarquias podem participar no capital social de sociedades desportivas sendo que tal conduta – subscrição de capital social – enquanto acção de investimento, com os riscos inerentes, em princípio, se concretiza num mero acto aquisitivo de participações sociais (quotas) cuja titularidade passa para a esfera patrimonial do adquirente (a autarquia) contra o pagamento do respectivo preço.

Em nosso entender, as normas em causa são perfeitamente harmonizáveis entre si na medida em que regulam realidades sociais perfeitamente distintas, por isso concorrentes mas não conflituantes, sendo descabida a invocação do disposto no artigo 12.º, n.º 2 do Código Civil.

Por outro lado, tem-se entendido a nível da doutrina e da jurisprudência que as normas excepcionais, como sucede com o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, são insusceptíveis de revogação tácita ou implícita, porquanto, atenta a sua natureza, a cessação da vigência de tais tipos de normas exige a revogação expressa.

Conclui-se, pelo que antecede, que independentemente de se não considerar exigível a celebração formal de contrato programa, atentos os valo-

res envolvidos, sempre, “in casu”, se verifica a ilegalidade material na atribuição dos referidos subsídios atentas as finalidades a que os mesmos se destinaram face à proibição categórica constante do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91.

Será que a atribuição dos subsídios em causa nas circunstâncias provadas legitimam concluir que se trata de pagamentos indevidos?

Embora antes da vigência da Lei n.º 98/97 parte significativa da doutrina viesse sustentando de forma demasiado simplista que os pagamentos indevidos eram os efectuados contra lei ou regulamento, afigura-se-nos que o artigo 59.º, n.º 2 da L.O.T.C. não consente agora uma interpretação tão ampla. Dispõe este preceito que “Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva”. Inscreve-se nesta linha de raciocínio a opinião do Juiz Conselheiro J. L. Pinto de Almeida quando escreveu que “Só entendemos um pagamento ilegal como indevido num sentido restrito de legalidade, ou seja, quando a despesa se não enquadra nas atribuições ou objectivos do serviço que a realizou ou, o que é o mesmo, sem lei material que a suporte.” (Cfr. O Tribunal de Contas de Macau e a fiscalização sucessiva da actividade financeira do território, pág. 187 e 188).

Uma vez que a letra e o espírito da norma consagrada no n.º 2 do artigo 59.º da Lei n.º 98/97 aponta no sentido de que nem todos os pagamentos ilegais são indevidos, a selecção dos que consentem esta qualificação há-de ser conseguida através da aplicação casuística daquele segmento normativo em confronto com as circunstâncias concretamente apuradas em julgamento. Para o efeito, há, no entanto, que consolidar melhor os conceitos ínsitos no referido n.º 2 do artigo 59.º. Referimo-nos, é bom de ver, a que os pagamentos só serão indevidos se:

- a) Causarem dano ao Estado ou entidade pública;
- b) Tal dano seja consequência da falta de contraprestação efectiva;
- c) O conceito de pagamento é suficientemente amplo para abranger não só o acto de pagar o preço em contratos de aquisição de bens e serviços, de empreitadas, etc., mas também o acto de participações financeiras caracterizado como auxílio ou subsídio. Relevante é que ocorra transferência financeira da esfera patrimonial de um ente público para terceiros.
- d) Por contraprestação, também em sentido amplo, entende-se toda a contrapartida ou prestação, de índole financeira ou não, causa di-

recta do pagamento efectuado e cuja realização incumbe ao beneficiário do pagamento. Esta contraprestação tem que ser efectiva na medida em que terá que ser realizada pelo beneficiário do pagamento na esfera do próprio ou de terceiro.

Por outras palavras, os pagamentos ilícitos (enquanto contrários à lei) podem não ser indevidos sempre que, para além da ilegalidade formal, não ocorra qualquer consequência substancial susceptível de constituir prejuízo para o Estado ou para outro ente público.

Quanto aos danos/prejuízos relevantes, o legislador apenas elegeu os que resultaram da falta de contraprestação efectiva que directamente se quis com o pagamento efectuado, desprezando quaisquer outros prejuízos correlacionados com a conduta e que porventura venham indirectamente a ocorrer.

A relação causal entre o pagamento e a contraprestação pode apresentar maior ou menor densificação normativa donde decorrerá que, na prática, quanto mais específica for a caracterização feita pelo legislador relativamente ao tipo e à forma da contraprestação menor é o espaço de liberdade conformadora da materialidade da prestação concedida ao ente público e ao beneficiário do pagamento. Em casos extremos, para salvaguarda de maior transparência e rigor no que concerne à disposição de dinheiros públicos pelas entidades encarregues da sua administração, o legislador opta mesmo por proibir imperativamente a efectivação de pagamentos para determinados objectivos ou finalidades que deste modo são substancialmente inaptas (mesmo que efectivamente realizadas) para satisfazer o requisito contra-prestação.

É o que sucede no caso dos autos porquanto o legislador (artigo 3.º, n.º 3) proíbe categoricamente qualquer comparticipação ou patrocínio financeiros destinados ao desporto profissional que se não reconduzam aos casos que aí expressamente excepciona. Um pagamento efectuado em violação desta norma, por se destinar ao desporto profissional fora dos casos ou com as finalidades aí referidas, é sempre indevido na medida em que a contraprestação que se pretendeu realizar é legalmente inadmissível (substancialmente proibida), mesmo se realizada.

Em relação ao artigo 51.º, n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, então em vigor, onde se estipula que:

*“Artigo 51.º*

*(Competências)*

*1 – Compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como da gestão corrente:*

...

...

...

*Outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços; ...”; pretender subsumir neste segmento normativo a concessão de subsídios a clubes desportivos é, no mínimo, manifestamente abusivo face à incidência do referido preceito na regulamentação do “funcionamento dos serviços” da autarquia.*

Improcede, neste particular, o doutamente alegado pelos demandados.

Uma última referência ao artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 67/97 porquanto os demandados sustentam que este normativo, permitindo a participação dos Municípios no capital social das S.A.D. “viera acabar com a proibição absoluta de quaisquer participações financeiras públicas ao desporto profissional”.

Tal ponto de vista carece de total fundamento hermenêutico. Nem a lei produz qualquer afirmação que sob o ponto de vista literal ou teleológica sustente a referida conclusão dos demandados nem sequer a leitura sistemática de ambas as leis (Decreto-Lei n.º 432/91 e Decreto-Lei n.º 67/97) impõe ou legitima aquele ponto de vista.

Pelo contrário um e outro diplomas legais se referem a realidades distintas. Num caso, fala-se em participações financeiras destinadas a programas de desenvolvimento ou apoio desportivo cuja contrapartida por quem dela beneficia é a da realização daquelas mesmo sem qualquer reflexo directo no património activo de quem concede os subsídios ou auxílios. No artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 67/97 está-se perante uma acção de investimento (com os inerentes riscos de ganhos ou perdas) mas sempre geradora da correspondente contrapartida financeira no património do subscritor do capital social da S.A.D. (titularidade das acções correspondentes ao capital investido). Refira-se, incidentalmente, que a conduta dos demandados se não reconduz a esta última situação, nem tal parecem alegar os demandados, pois se tal sucedesse também aqui haveria pagamentos indevidos na medida em que as acções da S.A.D. Aveiro Basket subscritas entraram no património dos Galitos e do Beira Mar e não no do Município.

Pelos argumentos anteriormente desenvolvidos, impõe-se-nos concluir, não obstante o entendimento diverso sustentado pelos demandados, que, sob o ponto de vista objectivo, a conduta subjúdice preenche a infracção p. e p.p. nos artigos 59.º, n.º 1, n.º 2 e artigo 61.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e artigo 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 432/91.

## 2.ª Questão

Conforme se concluiu, a factualidade apurada em julgamento e o enquadramento jurídico efectuado apontam no sentido da existência de infracção financeira reintegratória p. e p.p. artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 432/91 e artigos 59.º e 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Dispõe o n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97 que, no entanto, “a responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a acção for praticada com culpa.”.

No requerimento inicial, o Ministério Público imputou aos demandados a prática de tais factos a título de dolo directo. Obviamente que os factos apurados contrariam radicalmente a indicição em que se fundamentou o requerimento do M.P.. Não se provaram factos susceptíveis de suportar qualquer das modalidades em que se apresenta o dolo.

O factualismo descrito como provado sob os n.ºs 14, 16 e 17, na sequência dos factos descritos sob os n.ºs 6 a 9, caracterizam a conduta dos demandados, a nível subjectivo, como negligente. Tal negligência, em nosso entender, é inconsciente na medida em que as circunstâncias provadas impunham aos requeridos o dever de adoptar medidas adequadas a salvaguardar o rigor jurídico-financeiro do seu comportamento, nomeadamente munindo-se de pareceres de especialistas, de consultas, etc., que não adoptaram não obstante o poderem ter feito, mas actuaram desta forma sem representarem a possibilidade de, com a sua conduta, estarem a realizar qualquer infracção financeira. O seu comportamento nas circunstâncias provadas (ponto 6 a 9 e 14) é-lhes censurável e consequentemente punível embora, como referido, no grau mínimo da imputação subjectiva ainda susceptível de caracterizar a negligência.

Improcede, em consequência, o douto requerimento inicial quanto à imputação subjectiva a título de dolo dos factos praticados pelos requeridos.

Fica no entanto provado que os demandados agiram com negligência inconsciente o que é suficiente para que os demandados sejam responsáveis financeiramente nos termos dos artigos que vimos invocando.

### 3.ª QUESTÃO

conforme nos propusemos inicialmente haverá que, assente a existência de infração financeira reintegratória, avaliar da relevância das circunstâncias em que decorreu a conduta dos demandados para aquilatar do grau de culpa e da eventual relevação da responsabilidade apurada.

Dispõe o n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que “quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação.”.

No caso subjúdice, a conduta dos demandados é-lhes imputada a título de negligência e esta reveste o tipo menos grave (negligência inconsciente) o que, só por si, poderia legitimar desde logo a relevação da responsabilidade. Contudo, “in casu”, existem circunstâncias atenuantes de carácter geral que adjuvam na fundamentação dessa opção relevatória, como sucede com os factos provados sob os n.ºs 8, 9, 11, 12 e 18 e ainda o facto de as quantias envolvidas serem de valor diminuto face às verbas geridas pela autarquia em geral e em especial na área do desporto.

Significativamente, para o caso de não alcançarem a pretendida absolvição, os demandados sustentam a existência de circunstâncias justificadoras da relevação e os magistrado do Ministério Público, em audiência de julgamento, expendeu idêntica opinião.

Consequentemente, aceitamos como suficientes para fundar a relevação da responsabilidade as circunstâncias referidas e não vislumbramos, mesmo para o 1.º demandado atento o facto provado sob o n.º 14 e não obstante o cargo exercido (artigo 64.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97) não vislumbramos razões impeditivas de se relevar a responsabilidade de todos os demandados pois a culpa individual de cada um deles é de grau semelhante, afigurando-se-nos gradativamente irrelevantes quaisquer circunstâncias porventura verificáveis apenas para algum(uns) do(s) demandado(s).

#### **IV Da Decisão**

Face ao que antecede, decide-se:

- a) Julgar apenas parcialmente procedente o requerimento do Ministério Público, absolvendo os demandados da prática das infracções que lhe são imputadas a título de dolo face à improcedência do pedido neste particular.
- b) Considerar os demandados responsáveis pela prática da infracção p. e p.p. artigo 59.º, n.º 1 e n.º 2 e artigo 61.º, n.º 1 e n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com referência ao artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 432/91, referido à Lei n.º 1/90 a título de negligência inconsciente.
- c) Atendendo a que a imputação subjectiva dos requeridos se assume como negligência inconsciente e às demais circunstâncias ponderadas no ponto II-3 releva-se a responsabilidade imputada aos demandados pela prática da infracção referida, “ex-vi” do artigo 64.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Não há que proceder ao cálculo de emolumentos nos termos do disposto no artigo 14.º, n.º 1 do R.J.E.C.T.

Notifique-se e diligências necessárias.

Lisboa, 03 de Dezembro de 2001

**O Juiz Conselheiro,**

Manuel Marques Ferreira

## SENTENÇA 24/01

### *ELEITOS LOCAIS — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA.— SUBSÍDIO DE RADIODIFUSÃO — SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO — SUBSÍDIO DE TRANSPORTE ESCOLAR*

#### SUMÁRIO:

1. Nos termos do art.º 3.º da Lei n.º 87/88, de 30 de Julho, as autarquias locais não podem exercer nem financiar a actividade de radiodifusão.
2. A referida proibição de financiamento tem em vista salvaguardar a independência e a autonomia das entidades autorizadas a exercer a actividade de radiodifusão.
3. Os princípios e valores que a lei quis preservar podem ser feridos mediante a concessão de subsídio camarário quer ele se destine a ajudar à instalação da rádio, à aquisição de meios e equipamentos ou à realização de programas.
4. Por isso, a concessão e pagamento, em 1992, pelo executivo municipal, de um subsídio de 800.000\$00 a uma rádio local, destinado a apoiar a respectiva instalação constitui violação da norma referida em 1, não podendo a legalidade do subsídio fundar-se no artigo 51.º, n.º 1, alínea i) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 24 de Março na redacção da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho.
5. Os membros do executivo municipal que autorizaram o subsídio incorrem na responsabilidade de reintegrar a autarquia do montante pago, nos termos dos artigos 49.º, n.º 1 e 53.º, n.º 1 da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro e 59.º, n.ºs 1 e 2, 61.º, n.ºs 1,3 e 5 e 111.º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
6. Os eleitos locais, em 1992, só em duas situações tinham direito ao subsídio de refeição: quando, optando pela remuneração de origem, ela o incluísse ou por via da garantia da manutenção dos benefícios sociais de anterior cargo, se o mesmo desses fizesse parte.
7. A autorização, pelo Presidente da Câmara, em seu benefício, de subsídio de refeição, pago em 1992, subsídio que, antes de ser eleito local, não auferia na actividade privada, viola, nomeada-

mente, os artigos 5.º, 6.º, 7.º, n.º 2, e 22.º, n.º 3 da Lei n.º 29/97, de 30 de Junho e 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro, constituindo-se a entidade que o autorizou na obrigação de reintegrar a autarquia da verba paga, por força das normas referidas em 5.

Conselheiro Relator  
Amável Raposo

Processo n.º 7/2001  
Sessão de 19.12.2001

**SENTENÇA N.º 24/2001/3ªS, DE 10 DE DEZEMBRO**  
**Procº 7-JRF-99**

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandados: F1, Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã e OUTROS

**I**

**OS SUJEITOS PROCESSUAIS E AS QUESTÕES A RESOLVER**

O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento, em processo de julgamento de responsabilidades financeiras, de:

- 1º - F1,
- 2º - F2,
- 3º - F3,
- 4º - F4,
- 5º - F5,
- 6º - F6,
- 7º - F7,

o primeiro, na qualidade de Presidente e os restantes na de Vereadores, da Câmara Municipal da Lourinhã (CML), nas gerências de 1992 e 1993.

Invoca, em síntese, no Requerimento inicial, adiante designado de p.i.:

1. Que os 7 demandados, na gerência de 1992, sabendo que estavam a violar os art.ºs 3º da Lei 87/88, 30JUN e art.º 26º do DL 341/83, 21JUL, aprovaram a concessão ao Rádio Clube da Lourinhã (RCL) de um subsídio no montante de 800 contos, importância cujo pagamento o 1º demandado autorizou por despacho de 23/3/92. Porque o pagamento do subsídio lesou a Autarquia na respectiva importância, o MP pede que os Demandados sejam condenados, solidariamente, a repô-la com os juros legalmente devidos.
2. Que o 1º demandado, na mesma gerência de 1992, autorizou que se pagasse a si próprio e ao 3º Demandado, subsídio de alimentação em complemento da remuneração principal; a que não tinham direito, nos termos dos art.ºs 5º, 1 e 22º,3 da Lei 29/87, 30JUN e 26º do DL 341/83, 21JUL, por não exercerem as funções públicas em regime de exclusividade, acumulando as funções que exerciam no executivo camarário com outras que detinham em organismos privados. Dizendo ter sido pago a cada um dos demandados 111.650\$00 o MP, apoiando-se em Relatório da 2ª S de onde consta que os ditos demandados não auferiam o subsídio antes de serem eleitos locais, pede que o 1º demandado seja condenado a reintegrar a Autarquia do montante de 223 300\$00 com os juros devidos.
3. Que o 1º demandado, na gerência de 1993, autorizou o pagamento de 2 563 600\$00 ao Sporting Clube da Lourinhã (SCL), alegadamente como contraprestação de transportes escolares realizados por esta entidade em autocarros de sua pertença, transportes que não foram realizados, pelo que, tendo aquela verba sido paga, o MP pede que o referido demandado seja condenado a restituí-la com os juros legalmente devidos.

Os demandados, defendendo-se, dizem em síntese:

#### **1. Subsídio concedido à RCL**

O 1º demandado diz que o subsídio não constituiu financiamento proibido antes um apoio para instalação do RCL constante do Plano de Atividades, aprovado pela Assembleia Municipal e pelo executivo camarário, e devidamente orçamentado, apoio que, prosseguindo aquela entidade no município fins de interesse público na área da cultura, nos termos do art.º 51º, 1, i) do DL 100/84, 29MAR, a CML podia prestar, com ou sem contrapartida, sendo que no caso esta até existiu pois que a entidade beneficiária, designadamente, emitiu spots publicitários sobre

o concelho, divulgou eventos culturais e desportivos promovidos pela Câmara e emitiu informações úteis para as populações a pedido da Câmara, não tendo o Município sido lesado, pelo que a condenação pedida não poderá ter lugar.

Os 3º, 5º e 7º demandados arrimam-se a idêntica argumentação aduzindo ainda que se é proibido às autarquias financiar a actividade das rádios para preservar a independência e isenção da programação, a lei nada diz quanto à instalação delas, tendo a CML e a Assembleia Municipal apoiado essa instalação para que o concelho tivesse um órgão de comunicação na convicção de assim promoverem a difusão cultural e o desenvolvimento.

O 6º demandado defende-se em termos substancialmente idênticos dizendo que o subsídio era uma forma prática e económica de a CML pagar os serviços de que era beneficiária nos domínios da informação, comunicação e difusão cultural. Diz ainda que exerceu as suas funções em regime de não exclusividade e sem pelouro atribuído, deslocando-se às sessões da Câmara quando era solicitado, pontificando na matéria as posições do Presidente e do Vereador do respectivo pelouro, os quais exuberantemente justificaram o subsídio.

Os 2º e 4º demandados dizem ter votado contra o Plano e o Orçamento de 1992 e não terem deliberado a concessão do subsídio, tendo isso sido reconhecido por despacho transitado em julgado que os absolveu da instância por ilegitimidade (ver despacho saneador, fls. 197).

## **2. Subsídio de refeição**

O 1º demandado defende-se dizendo que tinha direito a receber o subsídio em causa, que integra a remuneração mensal, por exercer as funções de Presidente da CML em regime de permanência, sendo que o cargo de gerente que exerceu em acumulação em empresa privada não era remunerado e estava por lei autorizado a exercê-lo, pois que não era imperativo que exercesse o cargo público em regime de exclusividade.

O 3º requerido diz que tinha direito a receber o subsídio de refeição pois que exercia o cargo de Vereador a tempo inteiro não tendo exercido em 1992 as funções de adjunto do director fabril da Lourifruta como invocado pelo MP.

### 3. Pagamentos ao SCL

O 1º Demandado defende-se, invocando litispendência relativamente a matéria versada em processo penal contra ele intentado pelo MP na comarca da Lourinhã e, não colhendo essa defesa, diz, à cautela, que os pagamentos em causa não são indevidos antes correspondem a contra-prestação pelos transportes escolares que o SCL assegurou, tendo essa despesa sido orçamentada e havendo para ela o necessário cabimento.

Em face das posições dos intervenientes processuais, como ficam delimitadas, as questões essenciais que ao Tribunal se colocam são: quanto ao subsídio ao RCL, estabelecida que está a despesa e quem a autorizou, a de saber a que fins se destinou o subsídio e se considerando esses fins e a entidade beneficiária o subsídio é ou não proibido por lei; quanto ao subsídio de refeição, estabelecida que está a despesa e quem a autorizou, a de saber, à luz do regime em que o Presidente e o Vereador exerceram as suas funções na autarquia com acumulação ou não com o exercício em empresa privada, em tempo completo ou não, trazendo ou não da actividade privada anterior o direito à percepção desse subsídio, se tinham ou não direito a percebê-lo na qualidade de membros do executivo camarário; quanto aos pagamentos ao SCL, estabelecida que está a despesa e quem a autorizou, a de saber se esses pagamentos corresponderam ou não a transportes de alunos fornecidos à autarquia pelo SCL.

Nos 3 casos, concluindo-se pela ilegalidade dos subsídios e pagamentos, importará examinar se eles representaram prejuízo para a Autarquia que constitua os Demandados na obrigação de a ressarcir e em que termos, o que necessariamente envolve um juízo sobre a existência ou não de contrapartida atendível e sobre a existência ou não de culpa.

Sendo o Tribunal competente, as partes legítimas, o processo próprio, não ocorrendo causa extintiva do procedimento, salvo, como se referiu, quanto aos 2º e 4º Demandados, tendo sido lavrado saneador a estabelecer os factos provados e a provar, tendo no recurso que se seguiu ao saneador sido lavrado acórdão a deferir para o julgamento o conhecimento da litispendência invocada pelo 1º Demandado, questão agora a examinar em sede de caso julgado por ter entretanto transitado o acórdão de fls 248 ss/, não havendo outras matérias, prévias ou incidentais a resolver e havendo que estabelecer os factos que permitam dar resposta às várias questões enunciadas, seguiu o processo para julgamento dos res-

tantes 5 Demandados, que se efectuou, como a acta documenta, dentro das formalidades legais.

Produzida a prova, foi proferido despacho a fixar a matéria de facto, nos termos dos art.ºs 80º, a) e 93º da Lei 98/97, 26 AGO e 653º, 2 CPC, de que não houve reclamação, tudo como da acta também consta.

## II – OS FACTOS

No despacho acabado de referir a matéria de facto ficou assim estabelecida.

### 1. Factos provados

#### A – Subsídio ao Rádio Clube da Lourinhã (RCL)

- 1.1 F1, F3, F5, F6, F7, adiante designados, respectivamente, 1º, 3º, 5º, 6º, 7º demandados, integraram, nos anos de 1992 e 1993, o executivo da Câmara Municipal da Lourinhã (CML), o 1º como Presidente e os restantes como Vereadores;
- 1.2 Nessas qualidades, aprovaram, em sede de orçamento e plano de actividades, para o ano de 1992, a concessão pela CML de um subsídio de 800 000\$00 ao RCL;
- 1.3 O subsídio referido destinou-se a apoiar a instalação do RCL;
- 1.4 O RCL era propriedade e era gerido por entidade privada em regime de cooperativa e tinha como objecto a radiodifusão local, tendo funcionado, sem alvará, desde 1990;
- 1.5 O orçamento e o plano para 1992 foram também aprovados, por maioria, pela Assembleia Municipal;
- 1.6 Em 23/3/92, o 1º demandado na sequência de tais aprovações, autorizou por despacho o pagamento do subsídio;
- 1.7 Esse pagamento teve lugar na referida gerência em 25/3/92;
- 1.8 O RCL em 1992 fez a publicitação do concelho da Lourinhã e das actividades da CML mediante a divulgação de eventos culturais e desportivos promovidos pela CML e a emissão de informações para a população do concelho a pedido da CML;
- 1.9 Quando o subsídio foi autorizado, o RCL já desenvolvia a actividade referida no nº anterior;
- 1.10 O RCL faz-se pagar por alguns dos serviços que presta, sendo essa uma das suas fontes de receita;

- 1.11 Os demandados autorizaram o subsídio ao RCL convencidos que tal fazia parte das atribuições da CML e das competências postas por lei a seu cargo e que, pelo interesse público que viam na actividade de radiodifusão para a divulgação da cultura, da informação e do desporto locais, o RCL merecia ser apoiado pela Câmara;

## **B Subsídio de refeição**

- 1.12 Durante o ano de 1992, o 1º demandado na qualidade de Presidente da CML, conhecendo o estatuto dos eleitos locais à data vertido na Lei 29/87, 30JUN, autorizou e recebeu o subsídio de refeição, no montante anual de 111 650\$00, como autorizou idêntico subsídio ao 3º demandado, que este igualmente recebeu no mesmo ano;
- 1.13 Os 1º e 3º demandados, nesse ano, exerceram as suas funções no executivo camarário no horário estabelecido para o funcionamento dos serviços em regime de tempo completo;
- 1.14 O 1º demandado, em 1992, acumulou as funções de Presidente da CML com as de gerente da sociedade Agropecuária da Ribeirada, Lda;
- 1.15 Pelas funções exercidas na referida sociedade o 1º demandado não recebia qualquer remuneração e, antes de assumir o cargo de Presidente da CML tinha as funções de gerente, não auferindo subsídio de refeição;
- 1.16 O 3º demandado, em 1992, exerceu as suas funções no executivo camarário em regime de exclusividade e na Lourifrutas, onde trabalhou antes de ingressar no executivo camarário, tinha um apoio financeiro para custear o almoço, de montante não determinado;

## **C Pagamento de transportes de alunos ao Sporting Clube da Lourinhã (SCL)**

- 1.17 O 1º demandado, durante a gerência de 1993, autorizou e decidiu pagar ao SCL a quantia de 2 563 600\$00;
- 1.18 Essa quantia resulta do somatório das facturas nºs 32/93 a 37/93 e 42/93 a 46/93, juntas, bem como as respectivas ordens de pagamento e recibos, de fls 361 a 393;

- 1.19 Aos pagamentos feitos não correspondeu a prestação de transportes de alunos da casa para a escola e vice-versa, por parte do SCL, no âmbito da Escola C+S da Lourinhã, da Escola Secundária da Lourinhã, da Escola C+S de Ribamar, da Tele-Escola da Moita, ou de qualquer das escolas integradas na Delegação escolar da Lourinhã, sendo essas as Escolas abrangidas por esses transportes no concelho da Lourinhã;
- 1.20 O SCL realizou em 1992 e em 1993, sem que a adjudicação respectiva tenha sido feita de acordo com as formalidades legais, nomeadamente concurso ou consulta a outras entidades, transportes de alunos por conta da CML no âmbito das visitas de estudo e do desporto, processando-se essas requisições em geral por mero telefonema dos responsáveis das escolas para os responsáveis camarários, tendo o 1º demandado perfeito conhecimento de quanto precede;
- 1.21 O acórdão penal de fls 248, transitado em julgado, havendo como não provados os pertinentes factos (IV – factos não provados nºs 30-34) conheceu, absolvendo, quanto ao invocado pagamento ilícito dos transportes escolares titulados nas facturas nºs 72/93 a 76/93 e 77/94 a 80/94 e 88/94 juntas, bem como as notas de conferência, as ordens de pagamento e os recibos, de fls 442 a 462;
- 1.22 O 6º demandado era Vereador sem pelouro atribuído e limitava-se a participar nas sessões da CML quando para elas era convocado;
- 1.23 À data dos factos, as remunerações conhecidas dos demandados são as que constam dos doc.s de fls 431-432.

## **2 Factos não provados:**

Todos os que, invocados pelo MP e pelos demandados, se mostram em oposição com os factos provados e, expressamente:

- 2.1 Que os serviços referidos em 1.8 não tivessem sido prestados se o subsídio não tivesse sido concedido;
- 2.2 Que o 3º demandado, em 1992, acumulava as funções de Vereador com as de adjunto do director fabril da empresa Lourifrutas;
- 2.3 Que a documentação a que se alude em 1.18 tenha sido mero artifício para o 1º demandado, em acordo com os dirigentes do

SCL, dissimular a concessão a este de benefícios financeiros indevidos e que, em razão desse artifício, a CML tenha sido lesada em 2 563 600\$00;

- 2.4 Que as facturas e demais documentação referidas em 1.18 não correspondam a transportes realizados pelo SCL por conta da CML, nomeadamente, os referidos em 1.20.

### III – O DIREITO

#### 1. Subsídio ao RCL

Como resulta dos factos provados, está estabelecido que o subsídio de 800 000\$00 ao Rádio Clube da Lourinhã, entidade que se dedica à actividade de radiodifusão, foi aprovado pelos demandados para ser pago em 1992, tendo o pagamento sido feito em 25/3/92 na sequência de despacho autorizador do 1º demandado. O subsídio destinou-se a apoiar a instalação do RCL, sendo que as actividades que este desenvolvia no âmbito da difusão da cultura, do desporto e da informação motivou os autarcas a conceder-lhe o dito subsídio. Provou-se ainda que o RCL já antes desenvolveu e continuou a desenvolver actividades de manifesto interesse para as populações locais, incluindo a emissão de informações para a população a pedido da CML, não se tendo, todavia, provado que estas actividades não tivessem sido desenvolvidas se o subsídio não tivesse sido concedido.

Este o quadro factual essencial a considerar no sentido de dilucidar a questão nuclear já enunciada (supra, I), qual seja a da licitude ou ilicitude da conduta imputada aos Demandados.

O MP, como se viu, na senda do sufragado no Relatório da 2ª Secção, sustenta a desconformidade legal do subsídio, invocando o art.º 3º da, como quando outra se não refira, lei 87/88, 3JUL, os demandados afirmam, ao contrário, que a lei não impede a concessão dele pois que a lei proíbe o financiamento mas não a concessão de um subsídio, nomeadamente, se destinado a apoiar a instalação e não as actividades ou a programação.

Diz aquela norma:

“A actividade de radiodifusão não pode ser exercida nem financiada por partidos ou associações políticas, organizações sindicais, patronais e profissionais, bem como autarquias locais, por si ou através de entidades em que detenham participação de capital”.

Por seu turno, o n.º 2 do art.º 1.º da mesma lei, depois de o n.º 1 definir como objecto do diploma “o exercício da actividade de radiodifusão”, oferece desta a seguinte noção:

“considera-se radiodifusão, para efeitos desta lei, a transmissão unilateral de comunicações sonoras, por meio de ondas radioelétricas ou de qualquer outro meio apropriado, destinado à recepção pelo público em geral”.

Ao vedar o exercício e o financiamento da actividade de radiodifusão por parte das entidades aí referidas, no caso, as autarquias locais, o art.º 3.º tem em vista:

- Por um lado, estabelecer **as excepções à regra da liberdade de acesso ao exercício de radiodifusão** constante do n.º 1 do art.º 2.º (“A actividade de radiodifusão pode ser exercida por entidades públicas, privadas ou cooperativas (...)”);
- Por outro, **assegurar, nos termos do n.º 2 do art.º 8.º, que “as entidades que exerçam a actividade de radiodifusão são independentes e autónomas em matéria de programação (...)”**.

Deve reconhecer-se que as normas mencionadas sistematicamente referindo “a actividade de radiodifusão”, o “exercício de radiodifusão”, a “radiodifusão”, dão algum conforto à tese dos Demandados de que faz sentido distinguir o financiamento da actividade de radiodifusão em si mesma e o financiamento à instalação, o que, em princípio, poderá compreender estruturas, meios e equipamentos, só aquele havendo como proibido por lei. Ou distinguir o financiamento directo da programação e o financiamento indirecto da actividade de radiodifusão, mediante a comparticipação na aquisição de estruturas ou equipamentos, apenas o primeiro havendo como indevido.

A corroborar tais distinções, igualmente poderia dizer-se que toda a lei 87/88 trata da actividade de radiodifusão abstraindo das estruturas, dos meios e dos equipamentos indispensáveis ou tecnicamente adequados a

viabilizar essa actividade, não podendo o art.º 3º ser, por isso, interpretado como óbice ao financiamento de tais estruturas e equipamentos.

Não é esta a interpretação que temos como apropriada do referido art.º 3º.

O art.º 3º contem 2 proibições:

- A do exercício da actividade de radiodifusão pelas entidades nele mencionadas;
- A do financiamento das entidades que, nos termos da lei e alvará de licenciamento, podem exercer a radiodifusão.

**É a independência e autonomia das entidades autorizadas a exercer a actividade de radiodifusão que a lei quis preservar ao proibir o financiamento, nos termos do art.º 3º.** Dito de outra forma: ao proibir que as entidades que não podem exercer a radiodifusão financiem as que podem exercê-la, o legislador quis obstar a que o financiamento, condicionando a independência e autonomia destas, se constituísse em alternativa ou sucedâneo da proibição do exercício da radiodifusão.

Por isso, o citado nº 2 do art.º 8º estabelece que

“as entidades que exerçam a actividade de radiodifusão são independentes e autónomas (...)”.

O segmento imediato “em matéria de programação”, não significa que o legislador estivesse a autorizar o financiamento das estruturas e dos equipamentos indispensáveis à radiodifusão. Quis, tão só, dar relevo, como não podia deixar de ser, ao objectivo que a independência e autonomia visam realizar, sendo esse objectivo o de preservar o produto que a actividade de radiodifusão gera e exterioriza, ou seja, os programas disponibilizados ao grande público.

**Porque é em função da orientação dos programas e das suas características e conteúdo que pode aferir-se a independência e autonomia das entidades que exercem a actividade de radiodifusão.**

Daí, a referência à independência e autonomia “em matéria de programação”.

Vendo por outro ângulo: a independência e a autonomia das entidades que exercem a actividade de radiodifusão tanto pode ser ferida por via do financiamento das estruturas e dos meios necessários à exploração dos programas como por via do financiamento dos programas em si mesmos. Aliás, para haver programas necessariamente têm de preexistir as estruturas, os meios e os equipamentos. E a entidade financiada seguramente não terá como menos gratificante o apoio nos equipamentos que o apoio na produção dos programas.

Num caso como no outro, a entidade financiada pode sentir-se condicionada.

E, num caso como no outro, isso pode reflectir-se na orientação geral ou na de certos programas, podendo mesmo conduzir a impedir a difusão de programa que possa desagradar à entidade financiadora ou a impor a difusão de programa que a favoreça, o que o n.º 2 do art.º 8º expressamente proíbe.

**A injunção constante do art.º 3º vale independentemente do resultado, ou seja, sem que haja de apurar-se se o financiamento determinou qualquer influência na programação.** De facto, trata-se de norma que, colocando como verosímil a possibilidade de por via do financiamento se poder pôr em risco a independência da entidade financiada, absolutamente o proscreeve.

Por outro lado, não faz sentido, tendo em consideração os fins que subjazem à proibição do art.º 3º, distinguir o subsídio, pelos demandados havido como mero auxílio, do financiamento, por eles havido como facultações de capitais, para afirmar que só este é proibido.

O financiamento que o art.º 3º proíbe, sob pena de os fins que a proibição visa poderem ser postergados, abrange todos os apoios, contributos, participações ou subscrições de natureza financeira.

Concluindo que o subsídio outorgado ao Rádio Clube da Lourinhã é proibido por lei, importa passar à questão imediata, qual seja a de determinar se em consequência dele a autarquia sofreu dano e, tendo sofrido, que consequências daí advêm.

À data em que os factos tiveram lugar, ano de 1993, a Lei 86/89, 8SET, então em vigor, dispunha no art.º 49º, 1:

“no caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos Cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção (...)”.

Embora o conceito de pagamentos indevidos não estivesse como hoje expressamente estabelecido na lei (art.º 59º, 2 da Lei 98/97), a jurisprudência do Tribunal de Contas era já no sentido de que a obrigação de reposição pressupunha a existência de danos por não resultar qualquer contrapartida para a entidade pública em razão do dispêndio, ilícito, efectuado. É pressuposto que temos, pois, como inarredável, à luz da lei que vigorava à data dos factos e da actual, o que, nos termos do art.º 111º, 4 e 5 desta, deve assinalar-se, tendo em consideração que a obrigação de reposição constante do citado art.º 49º, 1 da lei 86/89 hoje resulta em termos idênticos, mas expressos, do art.º 59º, 1 e 2 da lei 98/97.

A existência do dano temo-la como adquirida em face dos factos provados: autorizado o subsídio, o pagamento foi efectuado o que se traduziu numa diminuição do respectivo montante no património financeiro da autarquia. Foi dinheiro utilizado para fins a que não poderia destinar-se e que, nessa medida, deixou de ser utilizado no quadro dos fins a que tais verbas poderiam ter sido afectadas.

Os demandados dizem que o subsídio teve contrapartidas.

De facto, ficou estabelecido (facto 1.8) que o RCL desenvolveu uma actividade hipoteticamente reportável à concessão do subsídio. Mas igualmente ficou estabelecido que o RCL já antes desenvolvia actividade semelhante (facto 1.9) como, em inteira coerência com os factos referidos, foi dado como não provado que os serviços referidos em 1.8 não tivessem sido prestados se o subsídio não tivesse sido concedido (facto não provado 2.1).

O que basta, independentemente de saber se pode relevar como contrapartida para o fim de excluir o dano a existência de uma contraprestação que o 1º demandado reconhece ter sido indirecta (nº 6 da contestação) 7 ou se releva contrapartida que a proibição legal tinha em vista

---

<sup>7</sup> No sentido de que a contrapartida indirecta não releva, ver Acórdão da 3ª S, de 21/11/01, Rec.3/01-JRF.

repelir em absoluto 8, para não poder dar como adquirido que o subsídio tenha tido contrapartida, para os fins expressos no n.º 2 do art.º 59º da lei 98/97, e art.º 49º, 1 da lei 86/89.

Tendo em conta os art.ºs 26º, 1 e 41º do DL 341/83, 21JUL, 49º, 1 e 53º, 1 da lei 86/89, 59º, 1, 2, 61º, 1, 3 e 62º, 2 da lei 98/97, da responsabilidade reintegratória é sujeito quem tenha autorizado o subsídio, quem tenha autorizado o pagamento ou quem tenha efectuado este.

No caso, tendo os 5 demandados autorizado o subsídio, que veio a ser pago, eles respondem pela reintegração da verba.

Ponto é que tenham procedido com dolo ou culpa, questão que agora se nos coloca.

Apesar de, no domínio da lei 86/89, alguma doutrina sustentar que a responsabilidade reintegratória era objectiva e, portanto, independente de culpa, entendimento que no caso levaria seguramente a optar pela aplicação da lei 98/97 como mais favorável (art.ºs 2º, 4 Código Penal e 111º, 5 da Lei 98/97), sempre nos pareceu que a jurisprudência maioritária, senão mesmo uniforme, do Tribunal era já no sentido da solução hoje expressa no n.º 5 do art.º 61º:

“A responsabilidade (...) só ocorre se a acção for praticada com culpa”.

Aderindo a esse entendimento, não há razão para, nesta base, ter como mais favorável a anterior ou a actual lei.

Os demandados dizem que agiram convencidos de que, tendo em conta o interesse público que viam na actividade do RCL, poderiam conceder o subsídio, nesse sentido se tendo formado a convicção do tribunal (supra, facto 1.11).

O subsídio foi, com efeito, concedido ao abrigo do art.º 51º, 1, i) da lei 18/91, norma que permite à câmara municipal

“deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, que prossigam no município fins de interesse público”.

---

<sup>8</sup> Na sentença 22/01, de 3/12/01, Pº 6-JRF/01 conclui-se que não releva.

A verdade é que, tendo os autarcas a missão de aplicar os dinheiros públicos postos à sua disposição de acordo com as normas aplicáveis, eles tinham a obrigação de, ao tomar a deliberação, confrontar e compaginar essa norma com a do art.º 3º da lei da radiodifusão, norma que, dirigida como é a regular a disposição de dinheiros públicos que os autarcas estão incumbidos de gerir, deveriam conhecer, sendo que a norma é clara e imperativa no sentido de induzir na não concessão do subsídio atribuído. E nem o facto de a assembleia municipal ter confirmado a aprovação do subsídio altera as coisas pois que ela agiu de acordo e na sequência da deliberação do próprio executivo.

A norma dirige-se, por outro lado, a salvaguardar o princípio da independência dos órgãos de informação, princípio que os demandados seguramente conheciam ou tinham obrigação de ponderar.

Tudo nos levando a concluir que, no mínimo, os demandados ao aprovarem o subsídio não agiram com a diligência que lhes era exigível em face das circunstâncias do caso e das obrigações que sobre eles impenhem como membros do executivo municipal.

Assim, embora aceitando que os Demandados terão agido induzidos pela consideração do interesse público que viram na concessão do subsídio, entendemos que a conduta lhes é censurável a título de culpa. Culpa que, em termos de grau (art.º 53º, 3 da lei 86/89 e 64º, 4 da lei 98/97) é menor no caso do Vereador sem pelouro, o 6º demandado (facto 1.22 cuja arrumação melhor seria após o facto 1.11) relativamente ao Presidente e Vereadores com pelouro.

Culpa que temos como inconsciente e diminuta em relação a todos os Demandados, dadas as circunstâncias referidas e terem agido, como disseram os que foram ouvidos, na convicção de poderem autorizar o subsídio e de que relevaria como contrapartida excludora do dano o facto dado como provado em 1.8, a diversidade e complexidade de assuntos que é suposto os responsáveis terem de gerir, o tratar-se de norma, a violada, cujo conhecimento é dificultado por não fazer parte dos diplomas relativos à actividade e competências das autarquias, a circunstância de nenhum dos autarcas ter formação jurídica e ter sido referido que à data a CML não dispunha de um serviço jurídico.

No domínio da lei 86/89, como se disse, vigente à data dos factos, o Tribunal de Contas, nos casos de culpa diminuta, sempre utilizou a fa-

culdade de relevar a responsabilidade, ao abrigo do art.º 50º, faculdade que, relativamente à responsabilidade reintegratória, hoje continua a ser admitida (art.º 64º, 2 da lei 98/97).

Pelas razões que houvermos como leve ou diminuta a culpa dos Demandados e pelo imperativo de a situações similares geradas no domínio da mesma lei dispensar tratamento igual, entendemos, na linha da reiterada jurisprudência referida 9 por remontarem os factos a 1992, portanto, anteriores à lei 98/97, 26 AGO, usar da faculdade de relevar as responsabilidades em que os Demandados incorreram, ao abrigo do citado art.º 50º da lei 86/89 e 64º, 2 da lei 98/97.

## 2. Subsídios de refeição

Vejamos, primeiro, se os subsídios são conformes à lei aplicável.

Está em causa a autorização, pelo 1º demandado na qualidade de Presidente, do subsídio de refeição, em 1992, a ele próprio e ao 3º demandado, subsídio que receberam (facto provado 1.12), tendo exercido ambos as funções em regime de permanência e tempo completo (1.13), acumulando o 1º com funções de carácter privado não remuneradas nas quais não recebia esse subsídio (1.14, 1.15) e estando o 3º em regime de exclusividade recebendo na anterior actividade privada apoio financeiro para custear o almoço (1.16), e auferindo os referidos demandados as remunerações fixada para os eleitos locais (1.23).

A subsumção desses factos à lei, importa consideração:

Do art.º 5º da, como quando neste ponto outra se não refira, lei 29/97, 30JUN (estatuto dos eleitos locais) que, fazendo a enunciação das remunerações dos eleitos locais, prevê uma remuneração mensal e subsídios e remunerações acessórias diversos, aí se não contemplando o subsídio de refeição.

Do art.º 6º, que fixa os valores base das remunerações mensais dos eleitos locais em regime de permanência por referência ao vencimento base do Presidente da República.

---

<sup>9</sup> Por todos, os acórdãos da 2ª Secção, nº 221/96 de 7/11/96 e nº 59/97, de 10/4/97, este valorizando a favor da relevação o entendimento jurídico dos demandados que, sendo errado, eles, motivadamente, admitiram como plausível.

Do art.º 7º, 2, que, no caso de opção de remuneração, manda considerar no cálculo dela os “vencimentos, diuturnidades, subsídios, prémios, emolumentos, gratificações e outros abonos desde que sejam permanentes, de quantitativo certo e atribuídos genericamente aos trabalhadores da categoria optante”.

Do art.º 22º, 3 que, garantindo direitos adquiridos, prevê não poderem os eleitos locais “ser prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário”.

Tais conteúdos normativos não se mostram afectados pelas 5 alterações de que, a partir de 1987, foi objecto o estatuto dos eleitos locais.

Deve, por outro lado, tomar-se em conta o regime do subsídio de refeição na Administração Pública reformulado no seu âmbito (art.ºs 1º, 3º, 4º), requisitos de atribuição (art.º 2º) e montante (art.º 5º) pelo DL 57-B/84, 20FEV, vindo o montante a ser actualizado com regularidade.

O subsídio beneficia, os “funcionários e agentes da administração central e local”, além de outros servidores do Estado, inexistindo referência aos eleitos locais como beneficiários do subsídio de refeição.

Um exame perfunctório das normas referidas não sugere que os eleitos locais tenham direito ao subsídio de refeição: por um lado, o estatuto remuneratório dos eleitos locais é perfeitamente autónomo do estatuto dos funcionários e agentes, nele prevêem-se as várias componentes remuneratórias, em nenhuma cabendo o subsídio de refeição e, na definição dessas componentes, o estatuto não remete jamais para o regime remuneratório dos funcionários e agentes. Também o diploma que estabelece o subsídio de refeição não indicia que deva estender-se aos eleitos locais.

Os eleitos locais só em 2 situações têm direito ao subsídio de refeição: nos termos do art.º 7º, 2 quando optem pela remuneração de origem e ela inclua esse subsídio ou, nos termos do art.º 22º, 3, por via da garantia da manutenção dos “benefícios sociais” de anterior cargo, entendendo-se que o subsídio de refeição se integra naquele conceito mais amplo.

O demandado pretende que sendo o subsídio de refeição parte integrante da remuneração, o direito a esta naturalmente confere o direito àquela.

Subjaz, porventura, a essa invocação a circunstância de no direito laboral privado existir o princípio de que no conceito de retribuição não se incluem, por regra, todas as prestações remuneratórias que tenham carácter de regularidade, princípio que igualmente inspira normas de direito público e de algum modo vertido no citado n.º 2 do art.º 7.º para o efeito de determinar o montante da remuneração quando, nos termos da lei, fosse possível o direito de opção remuneratória.

Mas há que distinguir.

Uma coisa é, a nível de estatuto remuneratório, a definição das diversas componentes dele, normalmente uma remuneração base ou principal e as remunerações, subsídios ou abonos acessórios que a podem complementar, definição que a lei ou a contratação colectiva não estabelecem, outra, é a questão de saber, relativamente às remunerações acessórias estabelecidas, quais são de incluir no conceito de retribuição quando a lei se limite a referir este, problema que para determinados efeitos tem interesse manifesto (v.g. para o efeito da determinação dos montantes do subsídio de férias ou de Natal, dos montantes de pensão ou indemnização, etc.).

Neste caso, do que se trata é de saber se os 2 autarcas em causa tinham ou não direito a receber o subsídio de refeição em 1992. E esta questão não pode resolver-se dizendo que tinham só porque o art.º 5.º, 1, a) lhes dá direito a uma “remuneração ou compensação mensal”.

Os eleitos locais, como os eleitos nacionais são agentes políticos e não funcionários e agentes hierarquicamente integrados nas diversas estruturas da administração central e local, tendo, portanto, um estatuto funcional e remuneratório distinto do aplicável aos funcionários públicos. Assim, salvo previsão expressa ou quando pela natureza da norma manifestamente haja de concluir-se em contrário, as normas e diplomas que estabelecem o regime do funcionalismo público não são de aplicar aos agentes políticos.

Relativamente ao subsídio de refeição, repete-se, nem os diplomas que o criam nem o estatuto dos eleitos locais prevê que estes tenham direito a recebê-lo.

Em na remuneração a que têm direito, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 5.º, o subsídio não se inclui pois que é a própria lei a estabelecer o quantum dessa remuneração (art.º 6.º, 2).

A circunstância de o n.º 2 do art.º 6.º prever que “o valor base das remunerações dos presidentes das câmaras municipais é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República (...)” não pode induzir solução diversa. Por um lado, vê-se pelo contexto (ver n.º 1 do art.º 6.º e n.º 3 do art.º 6.º) que do que se trata no n.º 2 do art.º 6.º é tão só de fixar o montante previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 5.º (a “remuneração mensal”) e na al. b) (os “dois subsídios extraordinários anuais”). Por outro, a referência ao “valor base” deve entender-se no quadro do próprio estatuto remuneratório dos eleitos locais, estatuto que além da remuneração mensal constante da al. a) do art.º 5.º (valor base ou principal) comporta os subsídios e abonos constantes das al. b) a e) e n) (valores acessórios).

A própria enunciação expressa destes vários subsídios e abonos mostra que o legislador concebeu para os eleitos locais um regime remuneratório próprio, perfeitamente autónomo do regime do funcionalismo 10, sem embargo de existirem componentes reconduzíveis ou inspirados nos abonos de todo o funcionalismo (as ajudas de custo, as prestações de segurança social, os 2 subsídios extraordinários anuais 11) ou de sectores dele (as senhas de presença).

Estamos agora em condições, revertendo aos factos, de resolver as questões sub judice: o 1.º demandado, embora exercendo o cargo para que foi eleito em regime de permanência, não auferia na sua anterior função subsídio de refeição (facto 1.15), pelo que o subsídio por ele atribuído e recebido a esse título não tem cobertura legal.

---

<sup>10</sup> Solução, aliás, consonante com a prevista para os demais titulares de cargos políticos, cujo estatuto remuneratório (lei 4/85, 9ABR) igualmente não contempla o subsídio de refeição.

<sup>11</sup> No “Estatuto dos Eleitos Locais” anotado pela CCR Centro (Coimbra, Estudos Autárquicos, 1994) pondera-se que os “dois subsídios extraordinários anuais” não têm, em rigor, o regime dos subsídios de férias e de Natal, o que igualmente depõe no sentido de que o legislador concebeu para os eleitos locais um regime remuneratório não tributário do regime remuneratório dos funcionários e agentes.

Quanto ao 3º demandado, visto o facto provado 1.16, não podemos excluir que o subsídio que recebeu não seja reconduzível à manutenção de direito adquirido, nos termos do referido nº 3 do art.º 22º 12.

O pagamento do subsídio de refeição ao 1º demandado causou à autarquia dano correspondente ao montante dispendido não existindo qualquer contrapartida a excluí-lo ou diminuí-lo.

Não se apurou que o 1º demandado tenha agido com a intenção de violar a lei.

Mas, conhecendo o estatuto dos eleitos locais e não existindo aí norma a permitir fundar o subsídio em causa, o 1º demandado ao autorizá-lo, em razão das funções e responsabilidades que lhe cabiam como Presidente, manifestamente não se rodeou das cautelas que o caso exigiria para não violar a lei, cautelas que no caso especialmente se justificariam por se tratar de um subsídio a pagar ao próprio. Agiu, pois, sem a diligência que se lhe impunha em face das circunstâncias, num quadro que não justifica que usemos da faculdade de relevação relativamente a toda a quantia paga, à semelhança do decidido em 1.

Além do que aí se pesou a fundar a relevação, neste caso, sendo uma situação não ocasional mas regular e abrangendo tendencialmente todos os autarcas do País, o Presidente ora demandado, com relativa facilidade poderia informar-se junto da ANMP ou da Tutela sobre a correcta interpretação da lei se se tivesse preocupado em cumpri-la, o que mais se justificava por ser beneficiário do subsídio.

Ainda assim, por ser conhecido que em outras Câmaras do País ainda hoje se autoriza o mesmo subsídio em idênticas condições (no relatório da 2ª Secção aprovado em 29/11/01 isso mesmo se constatou quanto a 2 autarcas que aceitaram proceder à devolução das verbas), por se admitir que o demandado pode ter agido induzido por tais práticas, por não se haver apurado o que motivou a autorização, por não ter o demandado formação jurídica e ser incipiente o apoio de que terá podido dispôr, entendemos dever usar de alguma benevolência reduzindo para 85 000\$00

---

<sup>12</sup> No sentido de que o subsídio de refeição é um “benefício social” para os fins do art.º 22º, 3 da lei 29/87 e de que os eleitos locais só podem recebê-lo por via dos direitos adquiridos nessa norma salvaguardados, ver JOÃO DO COUTO NEVES, Guia Prático dos Eleitos da Administração Local, Anotações aos art.ºs 5º e 23º dessa lei, Almedina 1994.

a quantia a repôr, de novo por aplicação das normas das leis 86/89 e 98/97 referidas em 1.

### 3. Transportes escolares

Nesta matéria, 2 questões importa resolver: a 1ª, saber se o que foi dado como provado e se decidiu no acórdão penal de fls. 248, transitado em julgado, constitui caso julgado a excluir a possibilidade de julgamento neste processo, a 2ª, sendo negativa a resposta à 1ª, se os factos provados permitem ter como assente a invocada responsabilidade reintegratória.

A excepção do caso julgado existiria se esta causa constituísse repetição da causa penal quanto aos sujeitos, ao pedido e à causa de pedir (art.ºs 497º e 498º, 1 CPC). O que manifestamente é de excluir em razão do que se deu como provado em 1.17, 1.18 e 1.21: os pagamentos que estiveram em análise no tribunal penal e os que são objecto deste processo não são os mesmos. Embora num caso e noutro se trate de despesa justificada com o mesmo tipo de aquisição de serviços, ou seja, os transportes de alunos do ensino básico e secundário, as facturas objecto de exame neste e no processo penal não são as mesmas, como não são os mesmos os transportes em exame neste e no processo penal.

Não há, pois, caso julgado a obstar ao conhecimento dos factos em exame neste processo.

Conhecendo deles, vê-se que em boa parte se provaram os factos de que o MP fazia depender o pedido. Essa parte é a que se mostra vertida no facto provado 1.19. Por isso, as facturas, ordens de pagamento e recibos a que se alude no facto provado 1.18 não podem ser havidos como suporte documental de transportes de alunos de casa para a escola e vice-versa (“os transportes escolares”, *stricto sensu*, a que alude o requerimento inicial), porque o SCL não prestou tais serviços à CML.

No mais, todavia, os factos invocados pelo MP não se provaram: não se provou que a documentação referida tenha sido mero artifício para dissimular a concessão de benefícios indevidos ao SCL ou que ela não corresponda a transportes realizados pelo SCL por conta da CML, como não se provou que a CML tenha sido lesada em 2 563 600\$00 (factos não provados 2.3, 2.4). Ademais, sem que tenha sido possível quantifi-

cá-los, provou-se que em 1992 e 1993 o SCL realizou transportes de alunos por conta da CML no âmbito das visitas de estudo e do desporto (facto provado 1.20), não sendo de excluir que a documentação em causa tenha sido suporte de tais transportes (facto não provado 2.4).

Salienta-se, por fim, que, perante factos que não sendo os mesmos respeitam ao mesmo tipo de serviços e se situam numa certa continuidade temporal, a prova feita neste processo não se afasta, no essencial, da produzida no processo penal.

Não estando adquiridos os factos constitutivos da responsabilidade reintegratória, prova que ao MP competiria, improcede o respectivo pedido. A consequente decisão absolutória não significa, como flui da prova produzida, que tenha ficado cabalmente adquirida a regularidade dos processamentos em causa, quer no aspecto substantivo quer nos aspectos formais, nomeadamente, a exigibilidade de concurso ou de consulta, a quantificação e reporte temporal preciso dos serviços prestados bem como o adequado controlo das facturas, das ordens de pagamento e dos transportes a que se reportam. São aspectos que não cabendo agora julgar, o demandado, na gestão de dinheiros públicos, não pode no futuro descurar.

#### IV - DECISÃO

NESTES TERMOS, julgando parcialmente procedente a acção, decido:

1. Declarar que os demandados F1, F3, F5, F6 e F7, autorizando em 1992 o subsídio de 800 000\$00 ao Rádio Clube da Lourinhã, subsídio que veio a ser pago, incorreram na responsabilidade de reintegrar a Câmara Municipal da Lourinhã dessa quantia, nos termos dos art.ºs 3º da lei 87/88, 30JUL, 49º, 1 e 53º, 1 da lei 86/89, 8 SET e 59º, 1, 2, 63º, 1, 3, 5 e 111º, 4, 5 da lei 98/97, 26AGO, responsabilidade que, havendo como inconsciente e diminuta a culpa dos responsáveis, relevo ao abrigo dos art.º 50ºs da referida lei 86/89 e 64º, 2 da lei 98/97.
2. Absolver o demandado F1, por falta de prova dos pertinentes factos, relativamente ao pedido de reintegrar a Câmara Municipal da Lourinhã no montante de 2 563 600\$00, verba paga ao Sporting Clube da Lourinhã, a título de transportes a alunos do ensino básico e secundário.

3. Condenar o demandado F1 a reintegrar a Câmara Municipal da Lourinhã no montante de 85 000\$00 e juros a partir do trânsito da sentença e até integral pagamento, reduzindo para esse montante a responsabilidade reintegratória de 111 650\$00 em que incorreu por, em 1992, na qualidade de Presidente da autarquia, agindo com culpa, ter autorizado o pagamento a si próprio, desta quantia, a título de subsídio de refeição, subsídio que não lhe era devido por não o auferir na actividade privada que exercia antes de ser eleito para o referido cargo, tudo nos termos dos art.ºs 5º, 6º e 22º da lei 29/87, 30JUN, 1º do DL 57-B/84, 20FEV, 49º, 1, 50º e 53º, 1 da lei 86/89, 8SET, 59º, 1, 2, 63º, 1, 3, 5, 64º, 2 e 111º, 4, 5 da lei 98/97, 26AGO.

Emolumentos legais.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

A difundir na Internet, com supressão dos nomes, após trânsito (Res. 3/00 PG).

19 Dezembro 2001

**O Juiz Conselheiro**

Amável Raposo



---

# CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

---

\* *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

ADJUDICAÇÃO	
DOC 302698.....	506
DOC 302699.....	507
DOC 302715.....	508
DOC 302716.....	510
DOC 302806.....	514
DOC 302808.....	511
DOC 302810.....	513
DOC 302811.....	513
DOC 302812.....	515
DOC302711.....	508
AGRUPAMENTO DE EMPRESAS	
DOC 302711.....	508
AJUSTE DIRECTO	
DOC 302715.....	508
DOC 302800.....	512
DOC 302806.....	514
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO	
DOC 302695.....	506
DOC 302805.....	514
DOC 302809.....	516
ASSUNÇÃO DE DESPESA	
DOC 302804.....	520
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA	
DOC 302717.....	510
AUTONOMIZAÇÃO DE CUSTOS	
DOC 302809.....	516
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
DOC 302698.....	506
DOC 302711.....	508
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES	
DOC 302698.....	506
DOC 302699.....	507
DOC 302711.....	508
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA	
DOC 302716.....	510

COMPETÊNCIA	
DOC 302804 .....	520
CONCURSO POR NEGOCIAÇÃO	
DOC 302811 .....	513
CONCURSO PÚBLICO	
DOC 302702 .....	509
DOC 302711 .....	508
DOC 302713 .....	507
DOC 302806 .....	514
DOC 302808 .....	511
DOC 302811 .....	513
CONSIGNAÇÃO	
DOC 302804 .....	520
CONSÓRCIO	
DOC 302711 .....	508
CONTAGEM DO PRAZO	
DOC 302795 .....	519
DOC 302797 .....	522
DOC 302798 .....	523
CONTRATO ADICIONAL	
DOC 302702 .....	509
DOC 302716 .....	510
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
DOC 302804 .....	520
CONTRATO DE EMPREITADA	
DOC 302595 .....	506
DOC 302694 .....	505
DOC 302698 .....	506
DOC 302699 .....	507
DOC 302711 .....	508
DOC 302713 .....	507
DOC 302715 .....	508
DOC 302717 .....	510
DOC 302800 .....	512
DOC 302810 .....	513
DOC 302812 .....	515
CONTRATO DE FORNECIMENTO	
DOC 302708 .....	505
CUSTO DA OBRA	
DOC 302809 .....	516

DONO DA OBRA	
DOC 302694.....	505
DOC 302699.....	507
DOC 302713.....	507
DOC 302715.....	508
DOC 302716.....	510
DOC 302810.....	513
DOC 302812.....	515
EFICÁCIA DO CONTRATO	
DOC 302708.....	505
EFICÁCIA DO VISTO	
DOC 302708.....	505
DOC 302717.....	510
EMOLUMENTOS	
DOC 302700.....	510
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
DOC 302808.....	511
ERRO	
DOC 302797.....	522
DOC 302798.....	523
ESCRITURA DO CONTRATO	
DOC 302700.....	510
ESTALEIRO DE CONSTRUÇÃO	
DOC 302695.....	506
EXCLUSÃO DA ILICITUDE DO FACTO	
DOC 302797.....	522
DOC 302798.....	523
FASE DO CONCURSO	
DOC 302698.....	506
DOC 302699.....	507
DOC 302711.....	508
FISCALIZAÇÃO	
DOC 302794.....	519
DOC 302795.....	519
DOC 302797.....	522
DOC 302798.....	523
INCONSTITUCIONALIDADE ORGÂNICA	
DOC 302717.....	510
INFRACÇÃO FINANCEIRA	
DOC 302794.....	519

DOC 302795 .....	519
DOC 302797 .....	522
DOC 302798 .....	523
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO	
DOC 302794 .....	519
DOC 302795 .....	519
DOC 302797 .....	522
DOC 302798 .....	523
MINUTA	
DOC 302700 .....	510
MULTA	
DOC 302794 .....	519
DOC 302795 .....	519
DOC 302797 .....	522
DOC 302798 .....	523
NULIDADE	
DOC 302702 .....	509
OBRA PÚBLICA	
DOC 302695 .....	506
DOC 302698 .....	506
DOC 302699 .....	507
PREÇO BASE	
DOC 302694 .....	505
DOC 302699 .....	507
DOC 302715 .....	508
DOC 302806 .....	514
DOC 302810 .....	513
DOC 302811 .....	513
PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE	
DOC 302694 .....	505
DOC 302699 .....	507
DOC 302715 .....	508
DOC 302810 .....	513
DOC 302811 .....	513
DOC 302812 .....	515
PREÇO UNITÁRIO	
DOC 302695 .....	506
DOC 302805 .....	514
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA	

DOC 302699.....	507
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
DOC 302713.....	507
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	
DOC 302699.....	507
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
DOC 302699.....	507
PROCEDIMENTO CONCURSAL	
DOC 302807.....	515
PROGRAMA DE CONCURSO	
DOC 302699.....	507
PRORROGAÇÃO DO CONTRATO	
DOC 302804.....	520
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
DOC 302791.....	521
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
DOC 302791.....	521
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
DOC 302797.....	522
DOC 302798.....	523
REVISÃO DE PREÇOS	
DOC 302695.....	506
DOC 302809.....	516
RIGOR FINANCEIRO	
DOC 302810.....	513
DOC 302812.....	515
SUBSÍDIO À RADIODIFUSÃO	
DOC 302791.....	521
TRABALHOS A MAIS	
DOC 302695.....	506
DOC 302702.....	509
DOC 302713.....	507
DOC 302716.....	510
DOC 302809.....	516
TRABALHOS A MENOS	
DOC 302702.....	509
TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE	
DOC 302717.....	510
VALOR ESTIMADO DO CONTRATO	
DOC 302694.....	505

<b>DOC 302699</b> .....	507
<b>DOC 302715</b> .....	508
<b>VALOR GLOBAL DO CONTRATO</b>	
<b>DOC 302805</b> .....	514
<b>VISTO COM RECOMENDAÇÕES</b>	
<b>DOC 302807</b> .....	515

# **CONTROLO PRÉVIO**

**(1ª SECÇÃO)**



**Acórdão 129/2001, de 3 de Julho – 1.ª S./SS**  
**Processo N.º: 1577 e 1578/2001**

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os contratos sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal não podem produzir efeitos financeiros antes do visto.

**CONTRATO DE FORNECIMENTO / EFICÁCIA DO CONTRATO /  
EFICÁCIA DO VISTO**

**Acórdão 131/2001, de 3 de Julho – 1.ª S./SS**  
**Processo n.º 732/2001**

- I. A norma do art.º 107º, n.º 1, al. b) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, segundo a qual o dono da obra não pode adjudicar a empreitada 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 Tribunal tem vindo a entender que as propostas são de preço consideravelmente superior ao preço base do concurso quando o desvio exceda outros limites permitidos ou tolerados pela lei e que servem de demarcação para àquele dar conteúdo (conf. art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99).
- III. Assim, é consideravelmente superior o preço da proposta que ultrapasse em mais de 25% o preço base do concurso ou o valor estimado do contrato.

**CONTRATO DE EMPREITADA / DONO DA OBRA / PREÇO TOTAL  
CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE / PREÇO  
BASE / VALOR ESTIMADO DO CONTRATO**

**Acórdão 132/2001, de 3 de Julho – 1.ª S./SS**  
**Processo n.º 740/2001**

A não especificação, no contrato, do preço unitário dos encargos referentes ao estaleiro é susceptível de agravar o respectivo preço final, caso ocorram revisões de preços ou a realização de trabalhos a mais, pelo que viola o estipulado no n.º 3 do artigo 24º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

**CONTRATO DE EMPREITADA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO / OBRAS PÚBLICAS / PREÇO UNITÁRIO / REVISÃO DE PREÇOS / TRABALHOS A MAIS / ESTALEIRO DE CONSTRUÇÃO**

**Acórdão 135/2001, de 3 de Julho – 1.ª S./SS**  
**Processo n.º 1595/2001**

- I - Como resulta do disposto nos artºs 98º e seguintes do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março, existem duas fases claramente diferenciadas com vista ao apuramento do adjudicatário nos procedimentos referentes aos contratos de empreitada de obras públicas: a de avaliação dos concorrentes e a de análise de propostas;
- II - A indevida consideração de factores atinentes à avaliação dos concorrentes em sede de análise de propostas, para além de violar a lei (e concretamente o artº 100º, nº 3, do referido diploma), é apta para interferir na respectiva avaliação, podendo daí resultar alterado o resultado financeiro do contrato, com o que se constitui o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

**CONTRATO DE EMPREITADA / ADJUDICAÇÃO / OBRAS PÚBLICAS / FASE DO CONCURSO / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS**

**Acórdão 139 /2001, de 10 de Julho – 1.ª S./SS**

**Processo N.º: 1307/2001**

Os trabalhos resultantes da alteração substancial do projecto inicial da empreitada, por decisão do dono da obra, implicam uma modificação do objecto da mesma, pelo que não são passíveis de serem qualificados como "trabalhos a mais", nos termos o art.º 26º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, mas sim como uma nova empreitada.

**CONTRATO DE EMPREITADA / TRABALHOS A MAIS / DONO DA OBRA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / CONCURSO PÚBLICO**

**Acórdão 142/2001, de 10 de Julho – 1.ª - S./SS**

**Processo N.º: 1836/2001**

- I - Como resulta do disposto nos art.ºs 98º e seguintes do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março, existem duas fases claramente diferenciadas com vista ao apuramento do adjudicatário nos procedimentos referentes aos contratos de empreitada de obras públicas: a de avaliação dos concorrentes e a de análise de propostas;
- II - A indevida consideração de factores atinentes à avaliação dos concorrentes em sede de análise de propostas, para além de violar a lei (e concretamente o artº 100º, nº 3, do referido diploma), é apta para interferir na respectiva avaliação, podendo daí resultar alterado o resultado financeiro do contrato, com o que se constitui o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- III - Tem vindo a entender a jurisprudência da 1ª Secção, ponderado todo o sistema jurídico e financeiro em vigor, que deve ter-se como estritamente necessária a indicação de um preço-base nos procedimentos concursais.

CONTRATO DE EMPREITADA / PREÇO BASE / VALOR ESTIMADO DO CONTRATO / ADJUDICAÇÃO / DONO DA OBRA / PROGRAMA DE CONCURSO / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE / PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE / OBRAS PÚBLICAS / FASE DO CONCURSO / AVALIAÇÃO DA APTIDÃO DOS CONCORRENTES / AVALIAÇÃO

302715

**Acórdão 145/2001, de 13 de Julho – 1.ª S./SS**

**Processo N.º: 2082/2001**

- I. Não é, pois, possível o ajuste directo com fundamento na al. a) citada quando, na sequência de concurso público em que não houve adjudicação por as propostas apresentadas oferecerem preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso [art.º 107.º, n.º 1, al. b)], a proposta a adjudicar se afaste consideravelmente, em termos de preço, daquele preço base;
- II. Uma interpretação conjugada dos art.ºs 107.º, n.º 1, al. b) e 136.º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que ao abrigo deste último permitisse por ajuste directo a adjudicação da proposta 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.

CONTRATO DE EMPREITADA / AJUSTE DIRECTO / PREÇO BASE / VALOR ESTIMADO DO CONTRATO / DONO DA OBRA / PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE / ADJUDICAÇÃO

302711

**Acórdão 146/2001, de 9 de Agosto – 1.ª S./SS**

**Processo N.º: 1805/2001**

- I. É possível a apresentação a concurso de agrupamentos de empresas, desde que, antes da celebração do contrato, estas se associem na modalidade de consórcio externo em regime de responsabilidade solidária.

- II. Se, na sequência do concurso público, a empreitada for adjudicada ao consórcio mas o respectivo contrato for efectivamente celebrado apenas com um dos membros que o constituem, o referido contrato não se pode fundamentar no concurso invocado. Trata-se, assim, de um contrato não precedido de concurso público, cuja omissão é geradora de nulidade do procedimento.
- III. De acordo com a legislação vigente, existe, nos concursos públicos para adjudicação de empreitadas de obras públicas, uma nítida separação entre a fase de avaliação dos concorrentes e a fase de avaliação das propostas. A consideração de factores curriculares relativos à aptidão dos concorrentes aquando da avaliação das propostas constitui ilegalidade que altera ou é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato

CONTRATO DE EMPREITADA / AGRUPAMENTO DE EMPRESA-  
CONSÓRCIO / CONCURSO PÚBLICO / ADJUDICAÇÃO / FASE DO  
CONCURSO / AVALIAÇÃO DA APTIDÃO DOS CONCORRENTES /  
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS

302702

**Acórdão 152/2001, de 5 de Setembro – 1.ª S./SS**  
**Processo N.º: 1442/2001**

- I. Quando os trabalhos a mais excedem em mais de 50% o valor da adjudicação (no âmbito da vigência do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro), não podem ser objecto de um contrato adicional. Devem, sim, ser precedidos da abertura de novo concurso e respectiva adjudicação.
- II. Não obsta à conclusão anterior a circunstância de existirem trabalhos a menos que deduzidos aos trabalhos a mais reduziriam a referida percentagem para menos de 50 %, quando aqueles não representem redução efectiva na quantidade, na espécie ou no montante destes.
- III. A omissão de concurso público, quando obrigatório, constitui nulidade, sancionada com recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Julho, e artigos 133.º, n.º 1 e 133.º, n.º 2, alínea f) do Código do Procedimento Administrativo e 95.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

CONTRATO ADICIONAL / TRABALHOS A MAIS / TRABALHOS A MENOS / CONCURSO PÚBLICO / NULIDADE

302716

**Acórdão 159/2001, de 9 de Outubro – 1.ª S./SS**  
**Processo N.º: 2471/2001**

Uma vez que o contrato adicional em causa não respeita a trabalhos que “hajam sido previstos ou incluídos no contrato”, não se destinando estes “à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, conforme o n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, não podem os mencionados trabalhos ser qualificados como “trabalhos a mais”. Consequentemente, a adjudicação dos referidos trabalhos deve ser precedida de concurso público.

CONTRATO ADICIONAL / TRABALHOS A MAIS / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / DONO DA OBRA / ADJUDICAÇÃO / CONCURSO

302700

**Acórdão 162/2001, de 9 de Outubro – 1.ª S./SS**  
**Processo N.º: 2648/2001**

Os emolumentos devidos nos processos de fiscalização prévia nos termos do Dec-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, são calculados em função do valor total do contrato – art.º 5º, n.º 1, al. b) – ainda que a contraprestação apenas parcialmente seja efectuada em dinheiro.

MINUTA / ESCRITURA DO CONTRATO / EMOLUMENTOS

302717

**Acórdão 172/2001, de 23 de Outubro – 1.ª S./SS**  
**Processo N.º: 3221/2001**

O n.º 2 do artigo 2.º dos estatutos do IGFPJ, por remissão para a alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que isenta de fiscalização

prévia deste Tribunal os actos e contratos praticados pelas entidades dos n.ºs 2 e 3 da mesma lei, isenta de fiscalização prévia os actos e contratos por ele praticados ou celebrados. Ora, o IGFPJ não se enquadra na mencionada norma mas no n.º 1 desse mesmo artigo, conjugado com o disposto no artigo 5.º n.º 1 da mesma Lei (refere que os actos e contratos dos institutos públicos estão sujeitos à fiscalização prévia), pois é inquestionável que se trata de um instituto público. Assim, a norma citada dos referidos estatutos, porque vem restringir o âmbito da competência material do Tribunal de Contas, consubstanciando uma intromissão indevida do Governo na esfera da competência legislativa da Assembleia, está ferida de inconstitucionalidade orgânica.

**CONTRATO DE EMPREITADA / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / INCONSTITUCIONALIDADE / INCONSTITUCIONALIDADE ORGÂNICA / TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE / EFICÁCIA DO VISTO**

**302808**

**Acórdão 197/2001, de 27 de Novembro – 1.ª S./SS**

**Processo N.º: 2939/2001**

Num concurso público, a indevida exigência aos potenciais concorrentes de certificado com autorizações desnecessárias para os trabalhos de empreitada a desenvolver, bem como a subsequente adjudicação da obra a empreiteiro que não possuía nem as autorizações pedidas nem tão pouco as necessárias para os trabalhos, põem em causa a validade do procedimento concursal.

**CONCURSO PÚBLICO / ADJUDICAÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS**

**302808**

**Acórdão 201/2001, de 27 de Novembro – 1.ª S./SS**

**Processo N.º: 3482/2001**

1. Na tramitação processual em concursos de empreitadas de obras pública a fase de avaliação de propostas tem de ser diferenciada da fase de avaliação dos concorrentes, de acordo com os artigos 98º e 100º do Dec-Lei 59/99, de 2 de Março.
2. A consideração indevida de factores atinentes à qualificação dos concorrentes na fase de avaliação das propostas é apta a interferir na classificação dos concorrentes, daí podendo resultar perturbada a respectiva ordenação, com eventual influência no resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos da alínea c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
3. Na tramitação processual em concursos de empreitadas de obras pública a fase de avaliação de propostas tem de ser diferenciada da fase de avaliação dos concorrentes, de acordo com os artigos 98º e 100º do Dec-Lei 59/99, de 2 de Março.
4. A consideração indevida de factores atinentes à qualificação dos concorrentes na fase de avaliação das propostas é apta a interferir na classificação dos concorrentes, daí podendo resultar perturbada a respectiva ordenação, com eventual influência no resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos da alínea c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

#### EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS / RESULTADO FINANCEIRO / AVALIAÇÃO DE CONCORRENTES

302800

**Acórdão 204/2001, de 4 de Dezembro - 1.ª S./SS**  
**Processo N.º: 3012/2001**

Como resulta do texto da lei, há ajuste directo quando a entidade contratante é escolhida independentemente de concurso (cf. art. 52.º, n.º 1, do Dec-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro 2 art. 47.º, n.º 5, do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

302811

**Acórdão 58 /2001, de 13 de Novembro – 1.ª S./PL**

**Recurso Ordinário N.º 50/2001**

**Processo N.º: 158/2000**

**I** - O concurso por negociação – procedimento pelo qual se optou na sequência de uma decisão de não adjudicação fundamentada na alínea b) do n.º 1 do art.º 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março – deve ser realizado “em condições substancialmente idênticas” às que haviam sido estabelecidas para efeitos de concurso público, nos termos do art.º 134.º, n.º 1, al. b) do mesmo diploma.

**II** - Entre as condições que hão-de manter tal identidade deve estar um preço que não pode ser “consideravelmente superior” ao que havia sido indicado como preço-base no concurso público.

**CONCURSO POR NEGOCIAÇÃO / ADJUDICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE / PREÇO BASE**

302810

**Acórdão 60/2001, de 18 de Dezembro – 1.ª S./PL**

**Recurso Ordinário N.º 48/2001**

**Processo N.º: 1427/2000**

**I** - O ajuste directo – a que se recorreu na sequência de uma não adjudicação fundamentada na alínea b) do n.º 1 do art.º 107.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março – deve ser feito sob “condições substancialmente idênticas” às que haviam sido estabelecidas para efeitos de concurso público, nos termos do art.º 136.º, n.º 1, al. b) do mesmo diploma.

II - Entre as condições que hão-de manter tal identidade deve estar um preço que não pode ser “consideravelmente superior” ao que havia sido indicado como preço-base no concurso público.

DONO DA OBRA / ADJUDICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / PREÇO BASE / PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE / RIGOR FINANCEIRO

302806

**Acórdão 62/2001, de 27 de Novembro – 1.ª S./PL**

**Recurso Ordinário N.º 45/2001**

**Processo N.º: 194/2001**

1. O preço base ou o 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 ano 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;
2. Não é, pois, possível o ajuste directo com fundamento na al. a) citada quando, na sequência de concurso público que ficou deserto, a proposta a adjudicar se afaste consideravelmente, em termos de preço, daquele preço base.

PREÇO BASE / CONCURSO PÚBLICO / AJUSTE DIRECTO / ADJUDICAÇÃO

302805

**Acórdão 65/2001, de 4 de Dezembro - 1.ª S./PL**

**Recurso Ordinário N.º 46/2001**

**Processo N.º: 4506/2000**

1. A diluição dos custos com a montagem e desmontagem do estaleiro pelos vários preços unitários que compõem o valor global do contrato contraria o disposto no n.º 3 do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;

2. Tal ilegalidade pode alterar o resultado financeiro do contrato em casos de revisão de preços ou de realização de trabalhos a mais.
3. As ilegalidades que alterem ou possam alterar o resultado financeiro dos contratos são fundamento da recusa do visto (al. c) do nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

**PREÇO UNITÁRIO / VALOR GLOBAL DO CONTRATO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO**

**302807**

**Acórdão 66/2001, de 4 de Dezembro - 1.ª S./PL**

**Recurso Ordinário N.º 47/2001**

**Processo N.º: 1435/2000**

Não se justifica visar um contrato com recomendações ao abrigo do nº 4 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto quando as recomendações a formular já foram feitas em contrato anteriormente visado e eram já conhecidas quando foi desencadeado o procedimento concursal donde resultou a celebração do contrato agora sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal.

**VISTO COM RECOMENDAÇÕES / PROCEDIMENTO CONCURSAL**

**302812**

**Acórdão 67/2001, de 4 de Dezembro - 1.ª S./PL**

**Recurso Ordinário N.º 56/2001**

**Processo N.º: 1422/2000**

1. O artigo 107º nº 1 al. b) do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março, contém uma verdadeira proibição de adjudicar quando todas as propostas ou a mais conveniente ofereçam um preço total consideravelmente superior ao preço base de concurso.
2. Para o preenchimento desse conceito indeterminado tem vindo o Tribunal a socorrer-se de um outro limite estabelecido no artº 45º, nº 1, do mesmo diploma – 25% – sendo que, num e noutro caso, o que o legisla-

dor pretende é que os custos das obras não excedam desmesuradamente aquilo que foi previsto.

DONO DA OBRA / ADJUDICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / PREÇO BASE / PREÇO TOTAL CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE / RIGOR FINANCEIRO

302809

**Acórdão 68/2001, de 4 de Dezembro - 1.ª S./PL**

**Recurso Ordinário N.º 59/2001**

**Processo N.º: 740/2001**

I - A não autonomização dos custos referentes ao estaleiro, com violação do nº 3 do artº 24º do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março, implica necessariamente a sua diluição pelos restantes custos da obra.

II - O empolamento destes custos poderá agravar o resultado financeiro do contrato nos casos em que haja revisão de preços ou realização de trabalhos a mais a preços contratuais.

TRABALHOS A MAIS / REVISÃO DE PREÇOS / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO / CUSTO DA OBRA / AUTONOMIZAÇÃO DE CUSTOS

**EFFECTIVAÇÃO DE  
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS  
(3ª SECÇÃO)**



**Sentença n.º 10/2001, de 5 de Julho**  
**Processo N.º 7-M/2001**

- I. A inobservância dos prazos previstos nos artigos 81.º n.º 2 e 82.º n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, é susceptível de configurar procedimento sancionatório – art.º 66.º n.º 1-e) da Lei e pode, ainda consubstanciar a infracção financeira prevista no art.º 65/1/b), conjugada com o disposto no art. 82/4, se os responsáveis não fizerem cessar de imediato todas as despesas emergentes dos contratos em causa.
- II. Não basta, porém, demonstrar-se a materialidade da conduta, é necessário que a remessa tardia seja imputável ao Demandado e, ainda, que não haja causa de justificação que exclua a culpa do agente.
- III. Tendo-se provado que a Demandada nada tinha a ver com a instrução e remessa dos processos ao Tribunal de Contas e se limitou a assinar o ofício de remessa porque detinha poderes de assinatura de mero expediente e nesse dia não se encontravam as entidades com poderes de assinatura para as situações de remessa de processos ao Tribunal, conclui-se que a Demandada agiu de boa-fé e não lhe era exigível outra actuação pelo que falece um dos pressupostos da punibilidade da conduta - a mesma não é imputável à Demandada.

**INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA / FISCALIZAÇÃO**

**Sentença n.º 11/2001, de 5 de Julho**  
**Processo N.º 6-M2001**

- I. A remessa e o reenvio, ao Tribunal de Contas, dos processos relativos a actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia que produzam efeitos antes do visto, estão sujeitos aos prazos legais previstos nos art.ºs. 81/2 e 82/2 da L. 98/97 de 26 de Agosto.

- II. Para efeitos de reenvio e de acordo com o disposto no artº 82/2, a data de reentrada dos processos no Tribunal é irrelevante: o que releva é o prazo decorrido até à data da remessa.
- III. Apurando-se que o Demandado respondeu e o Organismo remeteu os processos antes do final do prazo legal de 30 dias, não se comprova a alegada infracção que lhe vinha imputada.

**INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / CONTAGEM DO PRAZO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA / FISCALIZAÇÃO**

**302804**

**Sentença n.º 13/2001, de 1 de Julho**

**Processo N.º 1-M200**

1. O conceito e o regime da “consignação”, como fluem dos artigos 132.º a 140.º do DL 405/93, 10 Dez. são tecnicamente concebidos por forma a disciplinar a execução do contrato de empreitada de obras públicas, mas não a generalidade dos contratos de aquisição de bens e serviços regulados no DL 55/95, 29 MAR.
2. A circunstância de no caderno de encargos de um contrato de aquisição de serviços se estabelecer a “consignação” como data de início das prestações a que se obriga a adjudicatária não significa que esse contrato deva reger-se pelos normativos referidos em 1, servindo tão só aquela referência para marcar o início da execução do contrato, nos termos do art.º 14.º, d) do DL 55/95.
3. Tendo o contrato de aquisição de serviços referido em 12 meses sido celebrado por na sequência de concurso público internacional, prevenido-se no respectivo caderno de encargos o prazo de fornecimento por esse período, prorrogável até 3 anos, mediante notificação à adjudicatária, havendo-se efectuado essa notificação para prorrogação do contrato por mais 12 meses, antes de terminarem os primeiros 12 meses, tendo a adjudicatária, de acordo com a referida notificação, mantido as prestações após o primeiro período de 12 meses, havendo o contrato sido declarado conforme por este Tribunal, a notificação efectuada operou os efeitos a que se destinava, nos termos previstos no caderno de encargos

e no art. 224.º, 1 do Código Civil, tendo-se tornado irrevogável, nos termos do art. 230.º, 1 do mesmo Código (cfr. art. 185.º do Código do Procedimento Administrativo).

4. Não obsta à conclusão anterior o facto de, cerca de 6 meses após o início do segundo período de 12 meses, ter sido celebrado um segundo contrato a enquadrar as prestações desse período, contrato que aparece como redundante e destituído de objecto, por este ser o do contrato originário, já prorrogado, mediante a forma nele prevista, quando o segundo contrato foi celebrado.
5. A cláusula de prorrogação a que se alude em 3, suportando-se igualmente fundar-se no art. 26º, 3 do DL 55/95 que admite os “contratos de execução duradoura ou que devam ser renovados no princípio “*quae non prohibita permissa intelliguntur*”, pode no decurso de determinado período”.
6. A notificação à adjudicatária para prorrogação do primeiro contrato deve ser efectuada ou autorizada pelo órgão competente para assumir as despesas inerentes ao período de prorrogação.

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONSIGNAÇÃO /  
PRORROGAÇÃO DO CONTRATO / ASSUNÇÃO DE DESPESA /  
COMPETÊNCIA

302791

**Sentença n.º 16/2001, de 10 de Outubro**  
**Processo N.º 1-JRF/200**

- I. Nos termos do art.º 3.º da Lei n.º 87/88, de 30 de Julho, as autarquias locais não podem exercer nem financiar a actividade de radiodifusão.
- II. A referida proibição de financiamento tem em vista salvaguardar a independência e a autonomia das entidades autorizadas a exercer a actividade de radiodifusão.
- III. Os princípios e valores que a lei quis preservar, tanto podem ser feridos por via do financiamento das estruturas e dos equipamentos e meios ne-

cessários à exploração dos programas, como por via do financiamento dos programas em si mesmos.

- IV. Por isso, a concessão e pagamento, em Março de 1997, pelo executivo destinado a apoiar o respectivo projecto de reconversão e a substituição municipal, de um subsídio de um milhão de escudos a uma rádio local, do equipamento de transmissão, constitui violação da norma referida em 1, não podendo a legalidade do subsídio fundar-se no artigo 51.º, n.º 1, alínea i) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março na redacção da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho.
- V. Os membros do executivo municipal que autorizaram o subsídio incorrem na responsabilidade de reintegrar a autarquia do montante pago, nos termos dos artigos 49.º, n.º 1 e 53.º, n.º 1 da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e artigos 59.º, n.ºs 1 e 2, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5 e 111.º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

#### SUBSÍDIO À RADIODIFUSÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

302797

**Sentença n.º 20/2001, de 29 de Novembro**  
**Processo N.º 20-M/2001**

- I. A remessa e o reenvio, ao Tribunal de Contas, dos processos relativos a actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia que produzam efeitos antes do visto, estão sujeitos aos prazos legais previstos nos arts. 81/2 e 82/2 da L. 98/97 de 26 de Agosto.
- II. A inobservância desses prazos e, aliás, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exigem, para a sua punibilidade, que o comportamento do agente seja culposo – arts. 65/3 e 4, 66.º/3, 67.º/2 e 3 e 61.º/5.
- III. Tendo ficado provado que o Demandado agiu com boa-fé e na convicção de não estar a cometer qualquer irregularidade ou infracção, há que determinar se essa falta de consciência da ilicitude da omissão do reenvido do processo ao Tribunal é ou não censurável (art.º 17.º do C. Penal).

IV. Face às circunstâncias concretas que rodearam todo o procedimento – designadamente que a cabimentação do contrato estava dependente de acto de terceiro e que logo que foi obtida o processo foi reenviado – conclui-se pela não censurabilidade do erro sobre a licitude, o que exclui a culpa do agente - art.º 17.º n.º 1 do C. Penal.

INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / CONTAGEM DO PRAZO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA / FISCALIZAÇÃO / EXCLUSÃO DA ILICITUDE DO FACTO / ERRO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

302798

**Sentença n.º 21/2001, de 6 de Outubro**

**Processo N.º 17-M/2001**

- I. A remessa e o reenvio, ao Tribunal de Contas, dos processos relativos a actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia que produzam efeitos antes do visto, estão sujeitos aos prazos legais previstos nos arts. 81/2 e 82/2 da L. 98/97 de 26 de Agosto.
- II. A inobservância desses prazos e, aliás, todos os factos integráveis no comportamento responsabilidade sancionatória, exigem, para a sua punibilidade, que o do agente seja culposo – arts. 65/3 e 4, 66.º/3, 67.º/2 e 3 e 61.º/5.
- III. Porém, se o agente tiver agido sem consciência da ilicitude e se o erro não lhe for censurável, haverá exclusão da culpa, não se verificando assim um dos pressupostos da punibilidade, o que determina a absolvição do Demandado.

INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / CONTAGEM DO PRAZO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA / FISCALIZAÇÃO / EXCLUSÃO DA ILICITUDE DO FACTO / ERRO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA



---

# 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 Julho a Dezembro de 2001.



# **CONTROLO CONCOMITANTE**

**(1ª SECÇÃO)**



## RELATÓRIO N.º 13/2001– 1ªS/SS

Conselheiro Relator  
Ribeiro Gonçalves

Proc. N.º 12/00  
27 de Novembro

**ASSUNTO: Acção de fiscalização concomitante à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**

- ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS
- ASSISTENTE ESTAGIÁRIO
- CONCURSO DE INGRESSO
- CONCURSO INTERNO
- CONCURSO INTERNO CONDICIONADO
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
- CONTROLO INTERNO
- DESPESA COM PESSOAL
- PESSOAL DOCENTE

### CONCLUSÕES:

Face ao exposto no presente relatório somos de concluir:

1. Da análise do sistema de controlo interno administrativo, constatou-se que:
  - a) Não existia qualquer manual de procedimentos ou conjunto organizado de normas de controlo interno e que as funções de controlo são exercidas pelo Conselho Directivo não se encontrando atribuídas a nenhum serviço ou entidade em especial.  
(Cap. II, A – pág. 13)

b) Quanto ao circuito dos procedimentos em matéria de concursos de pessoal, todo o processo decorre nos Serviços Centrais da Universidade.

(Cap. II, A – pág. 13)

c) No que às despesas de pessoal diz respeito, uma vez que a FDC não tem autonomia administrativa nem financeira, a competência para autorizar aquelas é do Reitor. As informações de cabimento de verba, bem como a respectiva cativação, são prestadas pelo Departamento de Contabilidade dos Serviços Centrais da Universidade de Coimbra.

(Cap. II, A – pág. 13)

d) A assiduidade do pessoal docente e não docente é controlada através da assinatura de folhas de ponto, sendo estas verificadas pelo Conselho Directivo e pelo Secretário da Faculdade, respectivamente.

(Cap. II, A – pág. 14)

2. No concurso documental para recrutamento de assistente estagiário, importa referir que o júri do concurso deliberou excluir o candidato F1, por excesso de habilitações, nomeadamente por ser detentor do grau de mestre, esclarecendo os serviços que o júri deliberou excluir o candidato, fundamentando-se em critérios seguidos pelo Conselho Científico em dois casos idênticos, respectivamente em 1992 e 1995. Esta situação, salvo melhor opinião, afigura-se susceptível de violar o disposto no artigo 13º do ECDU.

(Cap. II, B, ponto 1, alínea a) – pág. 23)

3. Quanto à colaboração prestada pelos docentes **F2, F3, F4, F5, F6, F7 e F8**, na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, apesar de não ter sido requerida a necessária autorização foi, para o ano lectivo 1999/2000, excepcionalmente autorizada por despacho reitoral, assumindo os serviços que dado tratar-se de uma situação excepcional, não houve a preocupação de efectuar o controlo de horas em acumulação (Cap. II, B, ponto 1, alínea a) – pág. 30)

4. A docente **F3**, assistente estagiária, além das aulas que ministra na FDUC e da colaboração que presta junto da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, exerce ainda funções de vogal na Comissão Nacional de Protecção de Dados, sem que para tal esteja devidamente autorizada. Também não foi possível descortinar se as funções que desempenha na CNPD são exercidas em tempo integral ou a tempo parcial, bem como qual seja verdadeiramente o seu serviço de origem. (Cap. II, B, ponto 1, alínea b) – pág. 31)
5. No que diz respeito à docente **F9** importa assinalar que do seu processo individual não constava qualquer autorização para a acumulação de funções na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (Cfr. alínea c) do nº 2 do art.º 12º do Decreto Lei nº 184/89, de 02 de Junho e art.º 31º do decreto Lei nº 427/89, de 07 de Dezembro), remetendo o serviço, em sede de contraditório, o documento respeitante ao pedido de autorização de acumulação de funções para o

Ensino Superior Particular e Cooperativo e não para a referida Faculdade. (Cap. II, B, ponto 1, alínea c) – pág. 32)

6. Quanto ao docente **F10** o mesmo exerceu funções na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra no ano lectivo de 1998/1999. Os serviços informam que tais funções não se mantiveram no ano lectivo 1999/2000, no entanto, do seu processo individual consta uma nota de transferência de verba do orçamento da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra para a Faculdade de Direito da mesma Universidade datada de 09.02.2000, a fim de abonar a referida colaboração. (Cap. II, B, ponto 1, alínea d) – pág. 32)
7. O docente **F11** no ano lectivo de 1998/1999 exerceu funções na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Da análise do seu processo individual não foi possível descortinar se esta colaboração apesar de requerida se manteve no ano lectivo 1999/2000. Os serviços informaram que não. (Cap. II, B, ponto 1, alínea e) – pág. 32)
8. Desconhece-se o número de horas prestadas por alguns docentes que leccionam na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, pelo

que se torna impossível saber se os mesmos ultrapassam ou não o limite máximo, de 12 horas semanais, imposto por lei – artigo 1º do Decreto Lei nº 378/86 de 10 de Novembro. (Cap. II, B, ponto 1, alínea f) – pág. 33)

9. Os horários que estão distribuídos aos docentes, nas instituições privadas de ensino superior, são declarados pelos próprios aquando do pedido de autorização para a referida acumulação, não sendo, em caso algum, atestados pelas referidas instituições (Cap. II, B, ponto 1, alínea a) – pág. 41)
  
10. Os horários declarados pelos docentes **F12, F2, F13, F14, F15 e F7**, referindo-se a mais do que uma instituição privada de ensino superior, não especificam, separadamente, qual o número de horas que cada um dos referidos docentes presta em cada uma das várias instituições de ensino superior onde leccionam (Cap. II, B, ponto 1, alínea b) – pág. 41)
  
11. Relativamente aos docentes **F12, F2, F13, F16 e F6**, verifica-se que não existe coincidência entre o horário declarado por estes no pedido de autorização para acumulação de funções e o que nos foi fornecido pela própria FDUC. (Cap. II, B, ponto 1, alínea c) – pág. 41)
  
12. Os docentes **F16 e F2** requereram ao Presidente do Conselho Directivo autorização para acumular funções na Universidade Católica. Tendo surgido dúvidas quanto à natureza, pública ou privada, desta Universidade, foi fixado por Despacho Reitoral, de 03.05.2000, que “O regime legal de enquadramento é o da acumulação de funções docentes públicas” e não privadas, pelo que “*Os pedidos deverão respeitar a via institucional, devendo o Reitor da Universidade que pretende a colaboração solicitar a anuência ou autorização ao Reitor da Universidade de origem do docente*” (Despacho Reitoral de 06.12.99) (Cap. II, B, ponto 1, alínea d) – pág. 41)
  
13. O docente F17 apenas retomou funções na FDUC no 2º semestre, após ter terminado as funções de dirigente no Banco de Portugal. Por tal facto, apenas se encontra a dar 3 horas de aulas em sede de mestrado não

tendo, por isso, um horário completo, tal como lhe é exigido pelo nº 2 do art.º 67º, art.º 68º e art.º 71º, todos do ECDU. (Cap. II, B, ponto 1, alínea e) – pág. 42)

14. Ao contrário do que é imposto por lei - Art.º 67º nº2, 68º e 71º do ECDU - os docentes **F12, F13, F18, F6 e F16** não têm distribuído um horário completo. (Cap. II, B, ponto 1, alínea f) – pág. 42)
15. O docente **F18** – Reitor da Universidade Internacional – está devidamente autorizado a exercer as referidas funções. No entanto, o mesmo não acontece quanto à acumulação de funções docentes que vem desempenhando na Universidade Portucalense, no Porto (cfr. art.º 8º do DL 145/87 de 24 de Março, observados os limites do artigo 1º do Decreto-Lei nº 378/86). (Cap. II, B, ponto 1, alínea g) – pág. 42 )
16. Os docentes **F19, F15, F2 e F9** excedem o limite legal de 12 horas semanais, imposto pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 378/86 de 10 de Novembro. (Cap. II, B, ponto 1, alínea h) – pág. 42 e alínea a) – pág. 46)
17. Os docentes **F12 e F20**, foram autorizados a acumular funções docentes na Universidade Católica do Porto **por despacho do Presidente do Conselho Directivo**. Tal como sucedeu com os docentes F16 e F2, também nestes casos se deverá ter em conta o decidido no Despacho Reitoral, de 06.12.1999: *“Os pedidos deverão respeitar a via institucional, devendo o Reitor da Universidade que pretende a colaboração solicitar a anuência ou autorização ao Reitor da Universidade de origem do docente”*. (Cap. II, B, ponto 1, alínea i) – pág. 43)
18. No concurso interno geral de ingresso, para admissão de um operador de sistemas de 2ª classe, estagiário, ao contrário do que determina o artigo 28º do Decreto-lei nº 204/98 de 11 de Julho, não foi publicado o aviso de abertura em órgão de imprensa de expansão nacional, assumindo o serviço este facto e justificando-o com o desconhecimento do diploma legal que consagrou tal exigência.  
A não publicitação em órgão de imprensa de expansão nacional afigura-se como uma preterição de um elemento essencial, susceptível de gerar

a nulidade do procedimento, de acordo com o nº1 do art.º 5º do Decreto-Lei nº 204/98 de 11 de Julho e art.º 133º nº1 do CPA, podendo os responsáveis do serviço incorrer em responsabilidade de natureza financeira sancionatória de acordo com a alínea b) do nº1 do art.º 65º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto. (Cap. II, B, ponto 2.1, alínea a) – pág. 49)

19. No que ao candidato **F21** diz respeito não possui a classificação de serviço dos três anos anteriores à data da abertura do concurso. (Cap. II, B, ponto 2.1, alínea b) – pág.53)

20. Relativamente aos contratos de trabalho a termo certo, dificilmente poderá sustentar-se, em qualquer dos três casos, que tais necessidades tenham carácter temporário uma vez que os contratados vieram substituir funcionários que passaram à situação de aposentação. Pelo que impropriedade a argumentação dos serviços em sede de contraditório. Consequentemente, este facto é susceptível de gerar a nulidade do contrato nos termos do art.º 133º nº1 do CPA e de constituir os dirigentes em responsabilidade financeira (vide art.º65º nº1 alínea b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto) civil e disciplinar pela prática de actos ilícitos, podendo ainda ser fundamento para a cessação da comissão de serviço, nos termos do nº 5 do art.º 18º do citado Decreto-Lei nº 427/89 de 7 de Dezembro com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 218/98 de 17 de Julho. (Cap. II, B, ponto 2.2 – alínea a) - pág. 57)

21. Ainda relativamente aos CTTC, importa referir que do processo individual da contratada F22 não foi possível comprovar que a mesma se encontra habilitada com o curso exigido pela norma do nº 1 do artigo 6º do Decreto-lei nº 247/91 de 10 de Junho. Os serviços, em sede de contraditório, remeteram fotocópia do certificado do curso de preparação de Técnicos Auxiliares de Biblioteca e Serviços de Documentação (categoria extinta com a entrada em vigor do Decreto Lei n.º 247/91, de 10 de Julho), emitido pela Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, documento este que já instruíra o processo de candidatura da interessada e que é insuficiente.

A não detenção de habilitação adequada leva, por si só, a que o contrato se encontre ferido de ilegalidade, uma vez que viola a norma do nº 3

do artigo 19º do Decreto Lei n.º 427/89 de 07 de Dezembro. (Cap. II, B, ponto 2.2 – alínea b) – pág. 58)



## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 16/2001 - 1.ª S/SS

Conselheiro Relator  
Ribeiro Gonçalves

18 de Dezembro

**ASSUNTO: Auditoria à Câmara Municipal do Bombarral.**

- ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS
- BALANÇO SOCIAL
- CONCURSO DE INGRESSO
- CONCURSO EXTERNO
- CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- CONTRATO TRABALHO A TERMO CERTO
- CONTROLO INTERNO
- DESPESA COM PESSOAL
- HABILITAÇÃO LITERÁRIA
- HABILITAÇÃO PROFISSIONAL
- INFORMAÇÃO DE CABIMENTO
- NOMEAÇÃO
- PESSOAL DIRIGENTE
- RECLASSIFICAÇÃO
- REQUISICÃO

### CONCLUSÕES

Face ao exposto no presente relato conclui-se que:

1. a **acta de fixação dos critérios de apreciação** dos métodos de selecção é elaborada pelo júri, depois de apreciadas as respectivas candidaturas, contrariamente ao disposto na alínea g) do artigo 27º do Decreto Lei nº 204/98 de 11/07 – vd. alínea e), do ponto II. 2.1. do relato;

Em sede de contraditório a autarquia informou que já recomendou aos júris dos concursos o cumprimento do estabelecido legalmente.

- 2. não são prestadas informações prévias de cabimento de verba, nem é feita a respectiva cativação - vd. ponto II.1.3. do relatório.**

A autarquia em sede de contraditório informa que passará a efectuar a informação de cabimento de verba aquando da autorização de abertura dos processos de recrutamento.

- 3. não se encontram arquivadas nos processos de nomeação as declarações de limite de despesas a que alude o artigo 10º do Decreto Lei nº 116/84 de 06/04, com a redacção dada pela Lei nº 44/85 de 13/09 - vd. alíneas f) do ponto II.2.1. e e) do ponto II.2.2. do relatório.**

Em sede de contraditório os serviços alegam que passarão a arquivar nos respectivos processos de concurso as declarações de limite de despesas.

- 4. não são elaboradas propostas de abertura dos concursos (excepto no concurso para admissão de um técnico profissional de 2ª classe – topógrafo) – vd. alínea a) do ponto II.1.2. do relatório.**

A autarquia em fase de contraditório refere que passará a ter maior cuidado na fundamentação e justificação da necessidade de admissão de pessoal.

- 5. no concurso para admissão de um arquitecto estagiário não se indicou inicialmente, no aviso de abertura, a prova de conhecimentos, como método de selecção, conforme exige a alínea a), do nº 1 do artigo 19º e nº 5º do artigo 20º do Decreto Lei nº 204/98 de 11/07, aplicado às Autarquias Locais por força do disposto no Decreto Lei nº 238/99 de 25/06.**

No seguimento da advertência feita pela equipa, o Presidente da Câmara Municipal proferiu despacho de aditamento, em 23.03.01, no qual se

prevê a inclusão daquele método de selecção – vd. **al. d) do ponto II.2.1. do relatório.**

6. no **concurso para admissão de um operador de sistemas estagiário** não se prevê no ponto 3 do aviso de abertura do referido concurso, o alargamento da área de recrutamento mencionada na alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do citado diploma legal – vd. **alínea f) do ponto II. 2.2. do relatório;**
7. o júri do concurso para admissão de um **auxiliar de serviços gerais não estabeleceu critérios de preferência em caso de igualdade de classificação**, conforme preceitua o n.º 3 do artigo 37.º do Decreto Lei n.º 204/98 de 11/07, aplicado às Autarquias Locais por força do disposto no Decreto Lei n.º 238/99 de 25/06 – vd. **alínea g) do ponto II. 2.2. do relatório.**
8. em relação aos **procedimentos em curso** com vista à contratação de um Engenheiro de 2.ª classe, um técnico profissional de construção civil de 2.ª classe e um coveiro (oferta pública de emprego que ficou deserta), e aos **contratos celebrados** com, F1, F2 e F3, **não existe qualquer proposta que fundamente a necessidade da contratação dos mesmos** – vd. **alínea f) do ponto II. 2.6. do relato.**

## **RECOMENDAÇÕES:**

- A) **Implementação de um sistema de controlo interno administrativo eficaz**, nomeadamente:
  - a) atribuição das funções acima indicadas a um serviço;
  - b) criação de um manual de procedimentos;
  - c) estabelecimento do princípio da rotação de funções.

**B) Nos concursos de admissão de pessoal deverão ser:**

- a) fixados atempadamente os critérios de apreciação e ponderação dos métodos de selecção;
- b) estabelecidos critérios de preferência em caso de igualdade de classificação;
- c) maior rigor na fundamentação dos contratos de trabalho a termo certo, os quais só podem ser celebrados para a satisfação de necessidades transitórias da Autarquia.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 18/2001 – 1ªS/SS

Conselheiro Relator:  
Pinto de Almeida

Processo n.º 19/00  
18 de Dezembro

**ASSUNTO: Acção de fiscalização concomitante ao Instituto Português de Oncologia Dr. Francisco Gentil – Centro de Coimbra**

- ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS
- CONCURSO DE ACESSO
- CONCURSO DE INGRESSO
- CONCURSO EXTERNO
- CONCURSO INTERNO
- CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO
- CONTRATO DE AVENÇA
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- CONTRATO DE TAREFA
- CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
- DESPESA COM PESSOAL
- HABILITAÇÃO PROFISSIONAL
- HABILITAÇÃO LITERÁRIA
- NOMEAÇÃO
- SERVIÇO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAL

### CONCLUSÕES

De todo o exposto conclui-se que:

De uma forma geral, e no que especificamente respeita à organização dos procedimentos concursais e processos individuais de pessoal, constatou-se que os mesmos se encontravam relativamente bem arquivados e organizados;

No que concerne ao SCIA, conclui-se pela existência de um conjunto de normas emanadas pelo Director de Recursos Humanos, que levam a que exista uma uniformidade de procedimentos;

Apurou-se que os processos individuais de concurso não continham informação actualizada da fase em que os mesmos se encontravam, visto que a documentação posterior à homologação das listas de classificação final - **despachos de nomeação, publicitação em DR e respectivos termos de posse e aceitação** - estava apenas aos processos individuais dos funcionários, o que dificultou a sua análise;

Relativamente ao pessoal contratado em regime de prestação de serviço, apurou-se que dos processos individuais dos mesmos, não constavam as habilitações profissionais e literárias dos mesmos – **cfr. ponto 2.6.1. e 2.6.2., a pág. 15;**

Quanto aos procedimentos relativos à contratação de pessoal em regime de contrato de trabalho a termo certo, verificou-se a inexistência do acto de nomeação do júri por parte da entidade com competência para tal – **cfr. ponto 2.7., a págs. 16 a 19;**

Por último, no que se refere ao pessoal abrangido pelo regime de acumulação de funções públicas, em algumas situações, constatou-se o seguinte:

- a) *A ausência de carácter ocasional e temporário da actividade exercida;*
- b) *Os despachos de autorização para a acumulação e os horários apresentados pelos interessados, não se encontravam actualizados.*

# **CONTROLO SUCESSIVO**

**(2ª SECÇÃO)**



**RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS**  
**N.º 3/2001 – 2.ª S/SS**

Conselheiro Relator  
Lia Olema

Proc. N.º 4/2000  
12 de Julho

**ASSUNTO: Auditoria de Verificação Externa de Contas ao Hospital  
Espírito Santo de Évora**

- AQUISIÇÃO DE BENS
- AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS
- COBRANÇA DE RECEITAS
- CONTA DE GERÊNCIA
- CONTABILIDADE
- CONTROLO INTERNO
- GESTÃO DE PESSOAL
- PRESTAÇÃO DE CONTAS
- SERVIÇO DE CONTENCIOSO
- TESOURARIA

## **CONCLUSÕES**

Tendo em consideração os resultados da auditoria e as alegações apresentadas pelos responsáveis do serviço auditado no exercício do princípio do contraditório, enunciam-se, de seguida, as principais conclusões.

► Área: Enquadramento, Organização Geral e Controlo Interno

- O HESE integra o Serviço Nacional de Saúde, com características de estabelecimento hospitalar distrital geral, sendo-lhe aplicável o regime jurídico definido no Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro (Lei de Gestão Hospitalar) e o Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro (Regulamento dos Hospitais) (cfr. ponto 3.1);

- O organograma do HESE revela uma estrutura que se coaduna com o estipulado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 19/88 e com o artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88 (cfr. ponto 3.1);
- São elaborados com regularidade Planos e Relatórios de Actividades e o Balanço Social, dando cumprimento ao estatuído no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro e no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro (cfr. ponto 3.1);
- Não existe regulamento interno do Hospital aprovado nos termos legalmente previstos, havendo, no entanto, normas de funcionamento em diversas áreas do HESE (cfr. ponto 3.1);
- Verificou-se a falta de manuais de procedimentos por áreas de actuação, existindo, porém, algumas regras orientadoras transmitidas através de circulares (cfr. ponto 3.1);
- A falta de algumas chefias intermédias e a acumulação de funções da Administradora-Delegada poderão comprometer um bom desempenho (cfr. ponto 3.1);
- Existia segregação de funções nos procedimentos relativos à conferência, registo contabilístico dos documentos de despesa e reconciliações bancárias, sendo estas últimas elaboradas com periodicidade adequada (cfr. ponto 4);
  - No acto da assinatura dos cheques o CA desconhecia a natureza do pagamento uma vez que estes eram assinados sem a presença dos respectivos documentos de suporte (cfr. ponto 4);
  - As conferências ao cofre eram feitas sem a presença da Administradora-Delegada, violando-se o disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88 (cfr. ponto 4);
  - Os bens inventariados não se encontravam etiquetados e as fichas de inventário estavam incompletas, não se controlando o imobilizado adstrito a cada serviço do HESE (cfr. ponto 4);
  - Insuficiência e/ou inexistência de informação prévia de cabimento em muitos processos de realização de despesa, contrariando o disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, no artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e no artigo 5.º dos Decretos-Lei n.ºs 50/96, de 16 de Maio, n.º 66/97, de 1 de Abril e n.º 107/98, de 24 de Abril (cfr. ponto 6.2.2).

## ▶ Área: Contabilística e Financeira

- Nos anos de 1996 a 1998 verificou-se uma diminuição da capacidade do Hospital em liquidar atempadamente os seus débitos e a assunção de encargos em montante superior às respectivas dotações orçamentais, contrariando o disposto no artigo 18.º da Lei n.º 6/91, o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92 e, ainda, o n.º 3 do artigo 5.º dos Decretos-Lei n.ºs 66/97 e 107/98 (cfr. ponto 5.3.2);
- Os Resultados do Exercício evidenciavam no período referido uma evolução negativa do Resultado Líquido, pelo facto de se verificar um agravamento do total dos custos ao longo do triénio de 25% e o crescimento verificado no total dos proveitos, 12%, não compensar este agravamento (cfr. ponto 5.1.3);
- O HESE em 31/12/98 apresentava uma situação financeira preocupante motivada por áreas de despesa problemáticas do ponto de vista da sua contenção, dando origem a dívidas gradualmente mais elevadas. Ao nível da receita verificou-se uma grande dependência do Orçamento do Estado já que a facturação a terceiros era pouco representativa (cfr. ponto 5.2.1);
- As Dívidas de Terceiros registaram um acréscimo de 35%, de 1996 a 1998, enquanto que as prestações de serviços registaram nos mesmos anos um aumento de 21% , o que revela um agravamento na cobrança dos créditos do HESE (cfr. ponto 5.2.1);
- As facturas relativas a prestação de serviços foram por vezes emitidas num prazo superior a 6 meses, contrariando o disposto no artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 118/83 (cfr. ponto 6.2.1).

## ▶ Área: Aprovisionamento e Farmácia

- A Comissão de Farmácia não reunia regularmente desde Janeiro de 2000, em desconformidade com os artigos 23º e 24º do Decreto Regulamentar n.º 3/88 (cfr. ponto 4);
- As contagens físicas anuais foram apenas realizadas por funcionários do sector de Aprovisionamento (cfr. ponto 4).

## ► Área: Aquisição de bens e serviços

- Nos concursos públicos não houve designação prévia das comissões de abertura das propostas; as comissões de análise foram constituídas apenas por dois elementos; não foram elaboradas actas do acto público de abertura das propostas nem actas de admissão de concorrentes - cfr. n.º 1 do artigo 57.º, n.º 1 de artigo 62º e n.º 1 do artigo 65º, todos do Decreto-Lei n.º 55/95 (cfr. ponto 6.2.2);
- Alguns dos procedimentos de aquisição de bens e serviços não foram autorizados pela entidade com competência para o efeito, violando-se o prescrito na alínea c) do n.º 2 e na alínea b) do n.º 3, ambos do artigo 7.º e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/95 e ponto 2.2.2.1. do Despacho n.º 59/96, publicado na II Série do DR n.º 68, de 20.03.96 (cfr. ponto 6.2.2);
- Não foram reduzidos a escrito contratos relativos a algumas aquisições de bens, como era legalmente exigido, uma vez que não se verificava nenhuma das situações referidas no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 55/95 (cfr. ponto 6.2.2);
- Em nenhum ajuste directo foi cumprido o disposto no n.º 7 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 55/95, aditado pelo Decreto-Lei n.º 80/96, uma vez que não foram consultados pelo menos dois fornecedores de bens e não foi referida qualquer fundamentação para a escolha deste procedimento nos termos do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 55/95 (cfr. ponto 6.2.2);
- Procedeu-se a ajustes directos para aquisições de bens de montante superior a 2 500 000\$00, contrariando o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 32º e no n.º 5 do artigo 31º do Decreto-Lei n.º 55/95. Não foi, também, comprovada ou declarada a inexistência de impedimento das empresas em contratar com o Estado (cfr. artigo 17º do Decreto-Lei n.º 55/95) (cfr. ponto 6.2.2);

- Da análise realizada aos processos iniciados em 2000 registaram-se melhorias significativas ao nível da organização administrativa e da regularidade financeira relativamente ao período anterior auditado (cfr. ponto 6.4).

#### ▶ Área: Gestão de Pessoal

- Ausência de controlo de assiduidade e pontualidade, conforme o Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio e Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto (cfr. ponto 4);
- Não foram elaboradas listas de antiguidade dos funcionários desde 1998, em cumprimento do previsto no Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, entretanto substituído pelo Decreto-Lei n.º 100/99 (cfr. ponto 4);
- Início da prestação de serviço de médicos, na Urgência, anterior à autorização de contratação e autorização de trabalho extraordinário, também neste Serviço, posteriormente à sua prestação, desrespeitando-se o princípio da regularidade financeira, explanado no art. 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, o n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 6/91, e o n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 107/98 (cfr. ponto 6.2.3);

#### ▶ Área: Receita

- O sistema de controlo de entrega das taxas moderadoras cobradas aos utentes apresentava deficiências na medida em que o tempo médio de retenção das referidas taxas, por parte das funcionárias que procederam à sua cobrança, era elevado (cfr. ponto 6.2.1);
- O serviço de Contencioso actuou com a diligência devida no que respeita aos créditos de cobrança duvidosa do HESSE dando, inclusive, prioridade às dívidas mais antigas no sentido de evitar a sua prescrição. Todavia, por não serem criadas Provisões para Créditos de Cobrança Duvidosa, a conta de Clientes não reflectia o valor real dos créditos a receber (cfr. ponto 4).

## » Documentos de Prestação de Contas

Analisaram-se as demonstrações financeiras e outros documentos de prestação de contas, balancetes analíticos e bem assim os registos contabilísticos e respectivos documentos de suporte.

Considerando que:

- A análise foi efectuada de acordo com métodos, princípios e normas de auditoria geralmente aceites e adoptados pelo Tribunal de Contas;
- O método de auditoria seguido garante uma margem de segurança razoável na emissão de um juízo sobre a consistência, a integridade e a fiabilidade dos documentos de prestação de contas;
- O sistema de controlo interno foi classificado de regular;
- As operações analisadas, de acordo com os testes substantivos realizados, não evidenciaram irregularidades significativas sob o ponto de vista contabilístico;

Concluimos que, sem prejuízo das reservas formuladas no ponto 6.5.1, as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação económico-financeira do HESE em 31 de Dezembro de 1998, bem como os resultados das suas operações relativas ao exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos legalmente estabelecidos e os princípios contabilísticos geralmente aceites.

## **RECOMENDAÇÕES**

Face às conclusões consignadas no Relatório e tendo em consideração que nos termos das alegações dos responsáveis já foram implementadas medidas correctivas de situações apontadas como deficientes, formulam-se as seguintes recomendações:

## Aos Ministros da Saúde e das Finanças

- Promover a elaboração dos orçamentos das Instituições integradas no SNS orientada por critérios de racionalidade de gestão e não por critérios administrativos empíricos de forma a garantir, na execução, maior eficiência técnica e social e evitar o aumento sistemático da dívida administrativa acumulada e ilegalmente constituída.

## Ao Ministro da Saúde

- Adoptar medidas para suprir as carências de Administradores Hospitalares de modo a garantir um melhor desempenho;
- Promover a elaboração e aprovação do regulamento interno do Hospital nos termos do n.º 1 do artigo 35º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.

## Ao Conselho de Administração do HESE

### ► Área: Enquadramento, Organização Geral e Controlo Interno

- Antes da autorização da despesa deverá ser prestada pela Contabilidade informação prévia de cabimento;
- Os cheques remetidos ao CA para assinatura deverão ser acompanhados pelos correspondentes documentos justificativos da despesa;
- As conferências ao cofre deverão ser feitas mensalmente em presença da Administradora-Delegada, de acordo com o disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Regulamentar n.º 3/88;
- Providenciar pela elaboração e aprovação do regulamento interno;
- Não deverão ser assumidos encargos sem cobertura orçamental;

- Proceder ao registo de todos os bens de inventário afectos ao HESE, assim como ao registo contabilístico de todas as obras de remodelação e beneficiação que ocorram nos edifícios e efectuadas as respectivas amortizações;
- Devem ser etiquetados e afixadas listagens nos correspondentes serviços de todos os bens inventariados ou inventariáveis. Devem, também, ser realizadas conferências dos bens adstritos aos serviços, bem como o registo das trocas/transferências entre os mesmos.

▶▶ Área: Contabilística e Financeira

- As Demonstrações Financeiras e outros documentos de prestação de contas devem evidenciar uma imagem verdadeira e apropriada da situação economico-financeira do organismo observando-se os princípios contabilísticos da prudência<sup>1</sup> e da especialização do exercício;
- Diligenciar para que a facturação seja emitida em tempo útil de forma a garantir a sua cobrança;
- Diligenciar para que a liquidação e a cobrança dos créditos a terceiros se efectue de forma mais eficiente.

▶▶ Área: Aprovisionamento e Farmácia

- As contagens físicas realizadas às existências em armazém devem ser efectuadas por funcionários, que não apenas os do Aprovisionamento. Devem, igualmente, ser criados manuais de procedimentos para esta área;
- A Comissão de Farmácia deve reunir com regularidade deliberando, designadamente, sobre a aquisição de medicamentos extra-formulário.

---

<sup>1</sup> Conforme ponto 2.7.1 do POCMS aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro.

▶▶ Área: Aquisição de bens e serviços

- Os procedimentos destinados à realização de despesas com aquisições/prestação de serviços deverão observar escrupulosamente os normativos legais aplicáveis, designadamente os estabelecidos no Decreto-Lei n.º 197/99, 8 de Junho;

▶▶ Área: Realização de despesas através do SUCH

- Tendo em conta os fins estatutariamente definidos para o SUCH, a realização de despesas através desta entidade, funcionando esta como mera intermediária, não pode constituir um meio de defraudar a lei, enquanto garantia dos princípios de igualdade, imparcialidade, proporcionalidade e boa fé. Nestas situações, deverá o Hospital respeitar os procedimentos legalmente prescritos.

▶▶ Área: Gestão de Pessoal

- Deve ser adoptado um sistema de registo automático na verificação da assiduidade e de pontualidade em todos os serviços do HESE;
- Devem ser regularizados os procedimentos relativos à prestação de trabalho e pagamento de remuneração a título de horas extraordinárias;
- Devem ser elaboradas listas de antiguidade dos funcionários em cumprimento do previsto no art.º 93.º do Decreto-Lei n.º 100/99;
- As classificações de serviço devem abranger todos os funcionários e agentes conforme o disposto no art.º 1.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.



## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 21/2001 – 2.ª S/SS

Conselheiro Relator:  
Alves Cardoso

Processo n.º 28/00 - AUDIT  
7 de Junho

**ASSUNTO: Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional de Renovação Urbana - QCA II**

- ACORDO DE ADESÃO
- ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
- ÁREA METROPOLITANA
- AVALIAÇÃO DE IMPACTES AMBIENTAIS (AIA)
- DESPESA PÚBLICA
- GESTÃO FINANCEIRA
- INFORMATIZAÇÃO
- INTERVENÇÃO OPERACIONAL DE RENOVAÇÃO URBANA
- POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO
- (PRURB) PROGRAMA DE REABILITAÇÃO URBANA
- (PER) PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO

### **CONCLUSÕES:**

Em cumprimento dos Programas de Fiscalização aprovados pelo Tribunal para os anos de 2000 e 2001, realizou-se a presente auditoria de “Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional Renovação Urbana – QCA II”, no âmbito da qual se procedeu à análise dos sub-sistemas institucional, de gestão financeira e operacional, tendo-se apurado as seguintes conclusões:

#### **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.

ros 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, consequentemente, 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 infraestruturacção 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 afectada 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 Lisboa 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 desenvolvi-

mento 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 rehabilitados, 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 N.º 25/2001 – 2.ª S/SS

O Conselheiro Relator  
Pinto Ribeiro

Processo n.º 18/00 - AUDIT  
21 de Junho

**ASSUNTO** Auditoria aos apoios concedidos pelo Fundo para a Co-  
operação Económica.

- APOIO FINANCEIRO
- COOPERAÇÃO ECONÓMICA
- DESPESA NÃO DOCUMENTADA
- EMPRÉSTIMO A AGENTES ECONÓMICOS PORTUGUESES NA  
GUINÉ BISSAU
- EXECUÇÃO FINANCEIRA
- FINANCIAMENTO
- SUBSÍDIO A FUNDO PERDIDO
- SUBSÍDIO À INSTALAÇÃO DE JOVENS AGRICULTORES EM  
MOÇAMBIQUE
- TRANSFERÊNCIA DE VERBAS
- TAXA DE CÂMBIO

### CONCLUSÕES:

#### 1 - Enquadramento

O FCE foi criado em 1991, pelo Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, sob a tutela conjunta dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, para apoiar financeiramente a realização em países destinatários da cooperação de projectos de diferente natureza, promovidos por empresas e pelo próprio Estado. Esses apoios, concedidos pelo FCE no âmbito de regulamentos aprovados pela tutela ou concedidos por despachos da própria tutela, revestiram as modalidades de bonificações de juros, subsídios a fundo perdido e, a partir de 1999, também de empréstimos a taxas de juro reduzidas. No ano de 1999, os pagamentos do FCE totalizaram 2,6 milhões de contos.

O FCE foi entretanto extinto, em 8 de Fevereiro de 2000, nos termos do Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto, e substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), para a qual transitaram a universalidade dos direitos e obrigações do Fundo à data da sua extinção. Embora, nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, o FCE tivesse sido instituído "com a natureza de fundo público, com autonomia de administração", não dispunha de orçamento próprio para despesas de funcionamento, sendo esses encargos pagos pelo Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), por conta e ordem do Fundo. As dotações orçamentais para os apoios concedidos pelo FCE eram inscritas no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças, tendo sido transferidas para contas bancárias do FCE até 1997 e, a partir desse ano, para a conta de operações de tesouraria "ICP/FCE", a movimentar pelo Fundo.

Constituíam os órgãos do FCE, o Conselho Directivo, competindo-lhe, designadamente, a decisão sobre as acções e projectos enquadráveis nos regulamentos aprovados pela tutela, e a Comissão Executiva, à qual competia a gestão corrente do FCE<sup>2</sup>.

Não tendo sido dotado de quadro de pessoal, à data da sua extinção os serviços do Fundo incluíam apenas seis técnicos, requisitados a serviços públicos e a empresas.

## **2 – Execução financeira**

### **2.1 – Execução orçamental em 1999**

#### **As dotações, as alterações orçamentais e a execução registada na CGE/99 das rubricas inscritas no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais",**

<sup>2</sup> O Conselho Directivo tinha a seguinte composição:

- Um presidente, designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros;
- Um representante do Ministro das Finanças;
- Um representante do Ministro dos Negócios Estrangeiros;
- Director-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, com a faculdade de delegar;
- Presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), com a faculdade de delegar;
- Presidente do ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal.

A Comissão Executiva era composta pelo presidente do Conselho Directivo e pelos representantes do Ministro das Finanças e do Ministro dos Negócios Estrangeiros que integram o Conselho.

**Divisão 02 – DGAERI, Subdivisão 01 – "Despesas de Cooperação", destinadas ao FCE, e as operações realizadas, constam do quadro seguinte:**

Execução orçamental

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	"Pagamentos efectuados"
<b>04.01.03 A – Transferências correntes/Fundos e Serviços Autónomos – ICP/FCE</b>	<b>3 500 000</b>	<b>- 1 000 000</b>	<b>2 500 000</b>	<b>2 325 000</b> a)
<b>09.06.02 A – Empréstimos a médio e longo prazos/Exterior – ICP/FCE</b>	<b>-</b>	<b>+ 1 000 000</b>	<b>1 000 000</b>	<b>1 000 000</b> b)
Total	3 500 000	-	3 500 000	3 325 000

- a) *Verba transferida para a conta de operações de tesouraria "ICP/FCE". O valor transferido é o da "dotação corrigida" (dotação final menos cativações), não evidenciada na Conta.*
- b) *Verba transferida para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/99-DGAERI", destinada ao financiamento de empréstimos concedidos e a conceder pelo FCE e a APAD.*

**Quer as alterações orçamentais, quer o processamento da despesa do OE/99, foram realizadas apenas em Maio de 2000.**

**Embora o processamento da despesa tenha sido realizada ao abrigo do disposto no n.º 17.º do art.º 7.º da Lei 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento para 2000)<sup>3</sup>, foi contrariado o princípio da anualidade orçamental estabelecido no art.º 106.º da Constituição e no art.º 2.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e, também, o disposto no art.º 10.º (prazos para a autorização de despesas e efectivação de**

<sup>3</sup> Autorizava o Governo a: "Transferir para a APAD saldos das (...) dotações orçamentais de cooperação, procedendo-se às necessárias operações orçamentais por conta do ano de 1999".

créditos) do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio (estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 1999)<sup>4</sup>.

De notar também que o processamento da despesa foi efectuado sem que estivesse apurado se era necessária a totalidade dessas verbas para o financiamento dos apoios concedidos.

Em suma, foram irregulares as alterações orçamentais e o processamento da despesa, realizadas em Maio de 2000 e registadas na CGE/99.

## 2.2 – Transferência de verbas orçamentais para o FCE

Os critérios e os procedimentos que haviam sido seguidos, em 1997 e em anos anteriores, para a transferência para o FCE das verbas inscritas no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais" foram analisados no Parecer sobre a CGE/97<sup>5</sup>, de que se transcreve:

*"(...) Essa transferência de verbas orçamentais tem seguido regras distintas das normas orçamentais aplicáveis aos serviços com autonomia, os quais, relativamente às transferências do Orçamento do Estado (...) estão obrigados a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos<sup>6</sup> e a repor, no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, a parte não utilizada das verbas<sup>7</sup>.*

*Pelo contrário, a base da transferência anual das verbas orçamentais para o FCE não tem sido o valor dos encargos a liquidar, mas o valor dos apoios concedidos (nomeadamente apoios a projectos plurianuais, representando encargos repartidos por vários anos), para cobertura dos encargos vincendos desses*

<sup>4</sup> Nos termos deste Decreto-Lei, o prazo limite para o processamento da despesa por conta do OE/99, para liquidações de encargos desse ano, foi fixado em 21 de Janeiro de 2000 para os serviços integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilística), em que se inclui a DGAERI.

<sup>5</sup> Cfr. o ponto 6.6.6 b) desse Parecer (publicado no DR, II Série, n.º 274-Suplemento, de 24/11/99).

<sup>6</sup> Norma constante dos sucessivos decretos de execução orçamental (cfr. para 1997, o n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril e, para 1999, o n.º 1 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio).

<sup>7</sup> Cfr. o n.º 9 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

*apoios e, portanto, sem reposição de verbas não utilizadas (...) o que corresponde à constituição de um fundo auto-suficiente quanto aos encargos vincendos desses apoios aprovados (...)"*.

O desfasamento entre o recebimento antecipado pelo FCE das importâncias correspondentes aos apoios aprovados e o pagamento pelo Fundo desses apoios (em regra repartido por vários anos, sendo ainda o montante do apoio pago inferior ao inicialmente aprovado, nos casos de projectos parcialmente realizados ou mesmo cancelados), levou à acumulação das suas disponibilidades.

Reportadas a 31/12/99, as disponibilidades do Fundo na conta de operações de tesouraria "ICP/FCE" totalizavam 10.440.100 contos<sup>8</sup>, a que acresce, eventualmente, a referida verba de 1 milhão de contos transferida para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/99-DGAERI" e o saldo bancário do FCE (de 258.761 contos, em 31/12/99).

À data da auditoria (Julho de 2000), a APAD ainda não tinha procedido ao apuramento "(...) dos direitos e obrigações do Fundo para a Cooperação Económica, à data da sua extinção" (8/02/2000) para si transferidos, nos termos do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto, pelo que não foi, assim, possível determinar a efectiva situação financeira do FCE nessa data.

### 2.3 – Tipos de apoios e pagamentos efectuados em 1999

Os apoios pagos pelo FCE em 1999, totalizaram 2.610.352 contos, como se indica no quadro seguinte, por tipo de projectos e regulamentos:

#### Apoios pagos pelo FCE em 1999

(em contos)

Tipo de apoio/projecto	Importância e %	
Bonificação de juros -a)	243 298	9,3%
"Incentivos FCE" (subsídios a fundo perdido) b)	764 494	29,3%
- "Normais"	702 382	26,9%

<sup>8</sup> Inclui a referida verba de 2.325.000 contos do OE/99.

- Tripartidos (CDI/ICEP/FCE)	45 317	1,7%
- Patrocínios	16 795	0,6%
Subsídios à Instalação de Jovens Agricultores em Moçambique c)	14 000	0,5%
Empréstimos a agentes económicos portugueses na Guiné-Bissau d)	248 240	9,5%
Projectos especiais aprovados por despacho da tutela	1 340 320	51,4%
<b>Total</b>	<b>2 610 352</b>	<b>100%</b>

Regulamentados por:

- a) e b) Despacho Conjunto dos Secretários de Estado Adjunto e das Finanças e da Cooperação , de 21 de Abril de 1994 (D.R., II Série, n.º 116, de 19/05/94).
- c) Despacho Conjunto n.º 607/99, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, das Finanças e da Agricultura, de 18 de Junho, (D.R., II Série, n.º 173, de 27/07/99).
- d) Despacho Conjunto n.º 500/99, de 13 de Maio, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças (D.R., II Série, n.º 143, de 22/06/99).

Os regulamentos acima identificados foram mantidos em vigor, após a criação da APAD, pelo Despacho Conjunto n.º 932/2000, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, de 12/05/2000, até à aprovação de novos regulamentos.

Como se indica no quadro anterior, em 1999, foi pago pelo Fundo o montante de 1.340.320 contos (51,4% dos financiamentos nesse ano), a um conjunto diversificado de nove projectos, aprovados por despachos da tutela. Nesses projectos a intervenção do FCE foi reduzida, limitando-se essencialmente a ser o depositário das verbas recebidas do Orçamento do Estado por antecipação, e a efectuar os pagamentos aos beneficiários, quando estivessem reunidas as condições previstas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Num desse projectos (construção do Centro de Ensino e Língua Portuguesa de Maputo), o FCE recebeu dos Orçamentos do Estado de 1994 e 1995 um total de 1.130.000 contos, tendo realizado o primeiro pagamento ao empreiteiro em 1997 (252.000 contos, como adiantamento). O modelo de financiamento adoptado para este projecto significou que as Contas Gerais do Estado de 1994 e de 1995 registaram uma sobreavaliação da despesa, enquanto

Nos pontos seguintes referem-se as conclusões da auditoria sobre a concessão, controlo e pagamento dos apoios regulamentados.

### **3 – Bonificação de juros (de empréstimos para a realização de investimentos)**

#### *a) Atribuição das bonificações de juros*

Dado que o regulamento não determina quais os elementos a apresentar pelo promotor junto da instituição financiadora e que esta, por sua vez, devia apresentar ao FCE, foram bastantes distintos os elementos que integraram as respectivas candidaturas. Verificou-se a inexistência em diversos processos de elementos essenciais, como seja:

- formulários de candidatura e anexos, designadamente os estatutos das empresas envolvidas para confirmação da cadeia de participações no capital entre as empresas promotoras e a empresa mutuária (destinatária do investimento);
- comprovativos da situação regularizada do promotor perante a Segurança Social e a Administração Fiscal<sup>10</sup>;
- contratos de empréstimo.

Por outro lado, embora o(s) promotor(es) e o mutuário possam ser empresas juridicamente distintas, o regulamento não define as respectivas obrigações, designadamente quanto à responsabilidade pelo reembolso das bonificações pagas, em caso de incumprimento. Também não são celebrados contratos com o FCE que estabeleçam essas obrigações.

Dadas as manifestas lacunas do regulamento ainda em vigor, o Tribunal recomenda que no futuro regulamento dos apoios através de bonificações de juros, agora no âmbito da APAD, sejam definidos os elementos que devem instruir os processos da candidatura - formulário e anexos, à apre-

---

nos anos de 1997 a 1999, os encargos pagos pelo Estado com a construção do Centro não foram registados nas respectivas Contas.

<sup>10</sup> Tal como refere a resposta da APAD, esses comprovativos, em falta na fase da atribuição das bonificações de juros, foram apresentados pelos beneficiários para a realização do seu pagamento.

sentar pelas empresas intervenientes, e também os direitos e as obrigações das partes. Esses direitos e obrigações deverão ser contratualizados, visto que se verificam situações diferenciadas relativamente às relações entre as empresas e à natureza dos projectos, que podem ser melhor especificadas através de contrato.

Como é prática nos apoios através de bonificações de juros, concedidas por outras entidades, considera-se também necessária a celebração de protocolos, entre a APAD e as instituições de crédito, que precisem os direitos e as obrigações das partes e os procedimentos a seguir.

#### a) Controlo das bonificações e da execução dos projectos

Verificaram-se também situações diversas quanto aos elementos apresentados pelas instituições de crédito quando comunicam as bonificações de juros vencidas, a pagar pelo FCE ao promotor: nuns casos, a instituição de crédito apresentava comprovativos de o promotor ter já liquidado os juros a que respeitavam as bonificações, enquanto noutros, essa comprovação não existia.

O FCE não exigia a prestação de contas pelo promotor, comprovativas da aplicação do empréstimo bonificado na realização do investimento. No único projecto analisado em que tinha já decorrido o período de pagamento das bonificações de juros (3 anos), o FCE, antes do último pagamento, solicitou ao promotor um relatório sobre a execução do projecto, mas não solicitou qualquer comprovativo da inexistência de "(...) desvios entre a aplicação dos apoios e os propósitos de actuação que motivaram a sua concessão", a que alude o regulamento.

Para os projectos apoiados, quer através de bonificações de juros, quer através de subsídios a fundo perdido, não foram instituídos procedimentos para a sua verificação física nem prevista a participação dos serviços da Embaixada nesse processo. O FCE não possuía representações externas para realizar o acompanhamento e controlo dos projectos apoiados, não tendo também sido contratadas empresas de auditoria para o efeito.

Assim, o controlo exercido pelo FCE, sobre as bonificações de juros e sobre a execução física e financeira dos projectos apoiados revelou deficiências, o que, em parte, resulta das omissões existentes no actual regulamento sobre as bonificações de juros.

Sobre o controlo da execução dos projectos apoiados (quer através de bonificações de juros quer dos subsídios analisados nos pontos seguintes), a APAD, na sua resposta, dá ênfase à falta de recursos humanos e financeiros do FCE.

Dado que a atribuição das missões aos organismos públicos deve ser acompanhada dos meios necessários, sem os quais não poderão ser cabalmente cumpridas, essa falta de recursos evidencia inércia por parte das entidades competentes, durante anos, em tomar medidas que permitissem a verificação da correcta aplicação dos apoios concedidos pelo FCE.

#### **4 – "Incentivos FCE" normais (subsídios a fundo perdido)**

Constituem acções de cooperação apoiáveis a realização de estudos, assistência técnica, formação profissional, ou projectos mistos (por exemplo, estudos/assistência técnica ou assistência técnica/formação profissional). Por vezes essas acções, essencialmente de prestação de serviços, integram também a realização de alguns investimentos, designadamente para obras de recuperação, equipamentos ou materiais.

Independentemente do tipo de projecto, o regulamento estabelece que o apoio, "normalmente", não deve exceder 25.000 contos, nem ultrapassar 50% do seu custo total, mas não especifica critérios para a concessão de apoios em percentagens diferenciadas ou de montante superior, como se veio a verificar. O regulamento define os beneficiários (entidades portuguesas), os destinatários (agentes económicos ou instituições dos países receptores dos apoios do FCE) e os critérios de elegibilidade das acções, designadamente quanto ao financiamento (contarem com a participação/contribuição dos destinatários ou serem participadas por outras entidades credenciadas, nacionais ou estrangeiras).

##### **1 – Atribuição dos apoios**

###### *a) Parecer da Embaixada de Portugal no País destinatário*

Para todos os tipos de projectos, antes da decisão sobre a concessão dos apoios, o FCE solicitava o parecer da Embaixada de Portugal no País destinatário.

Nos processos analisados de "Incentivos FCE", o parecer da respectiva Embaixada foi favorável em treze dos projectos, mas em dois a Embaixada comunicou não lhe ser possível "(...) formular uma opinião clara e inequívoca sobre o mérito das acções apresentadas ao FCE (...)", visto que uma das informações que tinha recolhido "(...) no mínimo, introduz dúvidas quanto ao interesse e oportunidade dos projectos".

Competindo a decisão, nos termos do regulamento, inequivocamente ao Conselho Directivo do FCE é, no entanto, questionável que os apoios a projectos sejam aprovados em tais casos, quando o parecer da Embaixada, embora inconclusivo, introduz dúvidas sobre o mérito das acções, sem que tais dúvidas tenham sido esclarecidas.

*b) Custos e financiamento do projecto. Situação particular dos projectos promovidos por empresas nacionais para entidades públicas dos países destinatários*

No caso dos projectos promovidos por empresas portuguesas que tinham como destinatários entidades públicas, constam dos processos analisados as comunicações do destinatário da acção, dirigidas ao promotor ou ao FCE, manifestando o interesse na sua realização e solicitando o apoio do Fundo. Nessas comunicações os destinatários não se pronunciam sobre os custos da acção e o sobre o seu financiamento, propostos pelo promotor na candidatura.

O FCE desconhecia inteiramente as condições financeiras acordadas entre o promotor e o destinatário e, no final da acção, além do montante e da percentagem de financiamento do próprio Fundo (cerca de 50%) dos custos apresentados pelo promotor, desconhecia o valor do financiamento do projecto pelo destinatário (especialmente o pagamento da prestação de serviços ao promotor) ou por outras entidades.

Como se analisa adiante, grande parte dos custos dos projectos foram comprovados apenas por declarações ou por documentos internos do promotor ou por facturas de empresas do país destinatário desconhecidas.

É, assim, manifesta a possibilidade (ou risco) de terem sido apresentados por promotores ao FCE custos do projecto sobreavaliados, para recebimento do apoio. Tal situação implicava que o Fundo financiasse, de facto, o projecto acima da percentagem prevista na legislação.

Por outro lado, o desconhecimento das fontes de financiamento do projecto, implicava também que a soma do apoio pago pelo FCE ao promotor e do eventual pagamento dos seus serviços pelo destinatário, pudesse ser superior aos custos que, segundo critérios razoáveis, o promotor tivesse incorrido para a realização do projecto.

Assim, dada a especificidade dos projectos promovidos por empresas nacionais para entidades públicas dos países destinatários, torna-se necessária a definição de regras para uma maior transparência dos projectos a apoiar, nomeadamente através da:

- definição das áreas prioritárias em que as empresas portuguesas possam realizar estudos, assistência técnica, formação profissional e investimentos complementares dessas acções;
- selecção dos projectos apoiáveis, em consulta entre as autoridades dos dois países, atendendo às prioridades do Estado destinatário e à política de cooperação;
- elaboração dos termos de referência dos projectos (objectivos, principais tarefas e resultados esperados) e do seu financiamento;
- comunicação dos projectos que o Estado pretende apoiar, às empresas nacionais que reúnam as qualificações necessárias, para que apresentem as suas propostas de candidatura;
- selecção, para cada projecto ou conjunto de projectos, das propostas mais favoráveis e que apresentem garantias de boa execução.

### *1 c) Determinação dos custos elegíveis*

#### *c.1) Currículos dos consultores e custos com honorários*

Tratando-se essencialmente de projectos de prestação de serviços especializados, está prevista a apresentação pelos promotores dos currículos dos consultores ou formadores (técnicos pertencentes aos quadros de pessoal do promotor, ou empresas ou técnicos externos) que irão realizar as acções. Contudo, em 6 (40%) dos processos analisados, verificou-se que não existiam esses currículos, o que revela deficiências na análise e aprovação dos

projectos, considerando que esses currículos são necessários para a verificação da correspondência entre o perfil dos técnicos propostos e a natureza da acção, e também a avaliação da razoabilidade dos seus honorários.

Os honorários dos consultores ou formadores são apresentados pelos promotores calculados em custo/hora (ou custo/dia). Contudo, em regra o promotor não indica de forma rigorosa, nem foi exigido pelo FCE, o cronograma de afectação de cada consultor ou formador às diferentes fases da acção e o período de trabalho de cada técnico em Portugal e no país destinatário. Dado que, tratando-se de técnicos nacionais, os honorários durante o período de realização da acção no país destinatário são superiores aos realizados em Portugal, nos casos em que não está explícito o período de afectação de cada técnico às diferentes fases da acção e a sua duração em cada país, tal significa uma deficiente determinação dos custos elegíveis.

Os custos com a contratação de empresas e consultores do país destinatário são indicados nas rubricas do orçamento da candidatura como subcontratação ou assessoria local, identificando o promotor as tarefas a realizar, mas não os elementos de cálculo para a determinação desses custos.

### *c.2) Despesas com a preparação e coordenação da acção*

Além das despesas com honorários, dos consultores e formadores afectos à acção, constituem também custos elegíveis a preparação e a coordenação da acção. Estes custos podem respeitar quer aos funcionários da empresa que realizariam a acção no país destinatário, quer a outros, indicados pelo promotor como total ou parcialmente afectos ao projecto durante um período (podem ser vários meses), que iriam desenvolver essa actividade em Portugal.

Relativamente aos custos com a preparação e a coordenação da acção não se verificou a existência de qualquer critério aplicado pelo FCE na apreciação da sua razoabilidade, tendo sempre aceite o valor indicado pelo promotor, mesmo nos casos em que este apresentava esse valor como uma margem sobre os restantes custos.

Considera-se necessário que o promotor fundamente os custos propostos para as rubricas de preparação e coordenação e que sejam definidos critérios limitadores dos custos a aceitar como elegíveis dessas rubricas, bem

como a referente a custos administrativos, atendendo à natureza e complexidade da acção.

*d) Comunicação dos apoios concedidos e das despesas elegíveis e contratação dos apoios*

Ainda sobre a elegibilidade dos custos da acção, merece particular destaque o facto de o FCE não ter comunicado ao promotor o valor aceite como elegível em cada rubrica e, em especial, os custos ou despesas que considerou não elegíveis, comunicando apenas o valor do apoio e a sua percentagem no custo global apresentada pelo promotor. À semelhança do que se verifica em sistemas de apoio geridos por outras entidades, a comunicação da aprovação do projecto ao promotor deverá ser acompanhada de um mapa discriminativo dos custos considerados elegíveis.

Do mesmo modo, tal como se verifica em projectos co-financiados pela União Europeia, designadamente os projectos CDI/ICEP/FCE (cfr. ponto 5), o Tribunal recomenda a celebração de contrato de concessão de incentivos entre, agora, a APAD e o promotor.

## 2 - Controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios

*a) Comprovativos das despesas do projecto*

As despesas com honorários e a preparação e coordenação da acção, foram geralmente justificadas por meras declarações do promotor dos custos imputados ao projecto, por vezes anexando quadros com os elementos utilizados para o cálculo desses custos. Também foram apresentadas e aceites pelo FCE declarações do promotor relativas aos custos de outras rubricas.

Essas situações evidenciam deficiências nos procedimentos de controlo pelo FCE das despesas das acções apoiadas, quer quanto aos documentos a exigir para comprovação da sua realização, quer quanto à conferência dos documentos apresentados.

Os custos referentes a remunerações e ajudas de custo dos funcionários da empresa, devem ser comprovados por recibos de vencimento e de ajudas de custo, assinadas pelo respectivo funcionário, ou por folhas de remunerações entregues pelo promotor na Segurança Social. A estes custos com o

pessoal, em regra acrescem outros encargos, como os seguros ou planos de saúde, que devem também ser comprovados.

A duração de afectação ao projecto de cada funcionário, durante o tempo de permanência em Portugal, para preparação da acção, coordenação do projecto, elaboração do relatório final ou redacção do estudo ou de outra documentação técnica, deve estar justificada, de acordo com a complexidade das tarefas a realizar. Na ausência de outra forma de controlo, a permanência no país destinatário deve ser comprovada, pelas datas das viagens de avião e pela junção de cópia dos passaportes, por aí constarem as datas de entrada e saída desse país.

Tratando-se de despesas resultantes da contratação de consultores ou formadores (empresas ou pessoas) exteriores ao promotor, onde se inclui a assessoria local, além dos documentos de despesa, devem ser apresentados os respectivos currículos ou outros documentos de apresentação, e a descrição das tarefas realizadas, para permitir avaliar a razoabilidade dessas despesas.

Por regra, a aquisição de bens e serviços externos deve ser comprovada pelos respectivos documentos comprovativos de despesa (facturas, recibos e comprovativos do seu pagamento), o que raramente se verificou.

Assim, os custos do projecto suportados apenas por declarações do promotor deveriam só ser aceites em situações muito especiais, para despesas que, pela sua natureza, seja comprovadamente difícil ao promotor, se não impossível, obter tais comprovativos como, por exemplo, as despesas com a alimentação em alguns países destinatários da cooperação.

Em alguns processos analisados os respectivos comprovativos de despesas estavam apresentados de forma desorganizada, tornando difícil e demorada a sua conferência. Assim, tal como vem sendo implantado em serviços gestores de outros apoios, designadamente os co-financiados pela União Europeia, considera-se indispensável que a APAD elabore um mapa classificativo dos documentos de despesa, a remeter pelo promotor com esses documentos, do qual conste, nomeadamente, o seu tipo (F/R/VD/Outro), número, fornecedor, descrição, valor total (sem IVA, se o promotor o puder deduzir), valor imputado ao projecto (idem), registo contabilístico, e indicação do meio de pagamento utilizado (cheque ou outro).

### *b) IVA em algumas facturas e despesas anteriores à data da candidatura*

Dada a forma desorganizada como foram apresentados os documentos de despesa, os serviços do FCE não os conferiram na totalidade. Assim, verificou-se a aceitação dos valores do IVA de algumas facturas, incluídas pelos promotores nos custos do projecto. Dado que o promotor podia exercer o direito à dedução do IVA, o seu valor deveria ter sido excluído das despesas elegíveis.

Quanto às despesas anteriores à apresentação da candidatura, verificou-se que tinham sido aceites em dois projectos, não estando definidos critérios de elegibilidade das despesas em tais casos, o que constitui uma lacuna do regulamento.

### *c) Total das despesas elegíveis e compensação entre rubricas*

Quando o promotor, em determinada rubrica, realizou despesas superiores às inicialmente previstas na candidatura (havendo outras em que a realização foi menor), de acordo com os processos analisados, verificou-se que o FCE:

- nuns casos aceitou como elegível a totalidade da despesa realizada, por compensação com outras rubricas;
- noutras, limitou o valor elegível ao montante indicado pelo promotor na candidatura<sup>11</sup>.

Além disso, para o pagamento do apoio, o FCE em certos casos aceitou despesas que tinham sido consideradas inelegíveis na altura da aprovação do projecto.

Não se verificou, assim, a aplicação de critérios uniformes para a determinação das despesas elegíveis e, conseqüentemente, do valor do apoio pago. Como já foi referido, o mapa discriminativo dos custos considerados elegíveis deve ser comunicado ao promotor na altura da aprovação do projecto, constituindo a referência para a determinação dos custos elegíveis realizados, para efeitos do cálculo do apoio a pagar.

---

<sup>11</sup> Note-se que não se trata de limitar, para o pagamento do apoio, a despesa realizada ao valor considerado elegível na altura da aprovação do projecto, mas sim ao indicado pelo promotor na candidatura.

#### *d) Taxas de câmbio*

O FCE não estabeleceu orientações quanto à fonte dos câmbios a utilizar pelos promotores para a determinação do contra-valor em escudos das despesas expressas em moeda local nos documentos de despesa. Nos projectos analisados, o FCE limitou-se a aceitar a taxa de câmbio utilizada por cada promotor, implícita nessa conversão, desconhecendo a fonte em que se baseou para esse cálculo, em especial tratando-se de moedas não convertíveis.

Para assegurar uma maior uniformidade neste domínio, devem ser definidas regras aplicáveis a todos os projectos, para a conversão das despesas efectuadas em moeda estrangeira.

#### *e) Recibos comprovativos do recebimento do apoio*

Com a comunicação ao promotor de ter sido ordenado à DGT o pagamento do apoio, o FCE solicita que lhe seja remetido o correspondente recibo. Constatou-se que os recibos relativos a alguns pagamentos estavam já em falta há mais de um ano.

Por vezes os promotores remetem meras declarações referindo o recebimento do apoio, devendo-lhes ser exigido o envio de recibos segundo o processamento e o modelo em uso nas respectivas empresas, anotados do respectivo registo contabilístico.

O FCE não obteve qualquer evidência da contabilização como proveito, pelo promotor, do subsídio recebido, devendo, de futuro, a APAD verificar o cumprimento dessa obrigação.

#### *f) Anotação dos apoios nos originais dos documentos de despesa*

Tal como se verifica em outros sistemas de apoios geridos por outras entidades, a comparticipação do FCE deveria ter sido anotada nos originais dos documentos de despesa, por forma a impedir que tais documentos sejam apresentados a entidades gestoras de outros sistemas de incentivos, para recebimento de apoios pela realização do mesmo projecto, bem como permitir à administração fiscal verificar, em acções de fiscalização, se a essas despesas correspondeu a contabilização do respectivo subsídio.

Observa-se que, num quadro mais geral, designadamente dos subsídios cofinanciados pela União Europeia, devem ser criados instrumentos legislativos e operativos que, a partir de comunicações das entidades gestoras sobre os subsídios pagos, permitam à Administração Fiscal uma verificação expedita de terem esses subsídios sido relevados nas declarações de imposto sobre o rendimento, apresentadas pelos beneficiários.

## **5 - Incentivos CDI/ICEP/FCE (subsídios a fundo perdido para a realização de estudos, assistência técnica e formação)**

### *a) Documentos de candidatura e contratualização dos apoios 12*

Não foram definidos modelos de formulário de candidatura: de apresentação do promotor, dos parceiros e do projecto, e respectivos anexos. Embora estes apoios sejam cofinanciados pelo CDI, que não estabeleceu com rigor os elementos a apresentar na candidatura, esses elementos devem ser especificados à semelhança do previsto para os "Incentivos FCE" normais.

Na sua resposta, a APAD refere que são: "*(...) formulários próprios do ICEP, elaborados de acordo com as directivas daquela instituição da União Europeia*".

Os formulários a que alude a resposta da APAD são muito sumários, por comparação com os utilizados para a concessão dos "Incentivos FCE" (que incluem o formulário de apresentação do promotor, dos parceiros e do projecto e respectivos anexos). Estando em causa dinheiros públicos, o facto de uma entidade externa (CDI) ser menos exigente quanto aos elementos a apresentar na candidatura aos apoios por ela co-financiados, em relação ao exigido na regulamentação nacional para a concessão de incentivos de natureza idêntica, não constitui razão válida, pelo que o Tribunal mantém a recomendação acima referida.

O CDI exige a celebração de um contrato entre as entidades cofinanciadoras e o promotor, procedimento que, conforme já foi referido,

---

<sup>12</sup> Estes apoios são geralmente cofinanciados em 1/3 pelo CDI - Centro para o Desenvolvimento Industrial (organismo especializado da União Europeia no âmbito da Convenção ACP-UE de Lomé) e 1/3 pelo FCE e pelo ICEP. A parte do cofinanciamento público nacional é, por sua vez, repartida em 2/3 a financiar pelo FCE e 1/3 pelo ICEP.

deve ser instituído para os restantes tipos de projectos, agora da responsabilidade da APAD.

### *B) Comprovativo das despesas e compensação entre rubricas*

Nestes projectos verificou-se também a comprovação de despesas por meras declarações dos promotores e a inexistência de critérios uniformes relativamente à compensação de despesas entre rubricas, questões que foram já analisadas.

Num dos projectos<sup>13</sup>, em que o promotor apresentou documentos de despesa, a equipa de auditoria detectou várias anomalias na correspondência entre esses documentos e a listagem do promotor que suportou o apoio pago pelo FCE, tendo o promotor, na sequência de tal constatação, apresentado listagens corrigidas onde os custos do projecto foram reduzidos de 49.040 contos para 46.906 contos. Tendo sido pagas participações pelo FCE que representaram 39,5% do custo total, deve a APAD providenciar pela reposição de 843 contos, importância do apoio pago em excesso, e informar o ICEP, também ele entidade financiadora, desta situação.

Relativamente a esta importância, a APAD, na sua resposta, refere que já se encontra "(...) em curso a reposição da verba de 843 contos (...)" pelo promotor, pelo que, logo que efectivada, deve ser remetida ao Tribunal a respectiva comprovação.

### **6 – Patrocínios (subsídios a fundo perdido para a organização de eventos promovidos por entidades credíveis)**

Em 1993, por proposta do FCE, com base em exemplos, a tutela autorizou o FCE a "*a patrocinar Iniciativas de Associações Empresariais e outras Entidades que sejam entendidas, pela Comissão Executiva do Fundo para a Cooperação Económica, como concorrentes para o incremento e promoção da cooperação empresarial, no quadro das atribuições e competências do FCE*".

Além do critério, óbvio, de não ultrapassar o montante solicitado pelo promotor, não se verificou a existência de critérios específicos para a determinação do montante do apoio atribuído pelo FCE e para a percentagem da

---

<sup>13</sup> Cofinanciado, excepcionalmente, apenas pelo FCE e pelo ICEP.

sua comparticipação nos custos previstos. Também não se verificou a existência de articulação entre o FCE e os restantes organismos públicos co-financiadores no sentido de confirmar os respectivos montantes, indicados pelos promotores, ou esclarecer os critérios por eles utilizados para a determinação desses co-financiamentos.

Assinala-se que os eventos analisados se afastam dos exemplos referidos na proposta que levou à criação dos patrocínios que, de forma directa, associavam o apoio do FCE ao interesse dessas iniciativas para a "*(...) divulgação e conhecimento da actividade do FCE junto dos agentes económicos nacionais (...)*", através da sua participação directa no evento. Nos patrocínios analisados, a publicitação do apoio foi a única exigência feita pelo FCE aos promotores

Assim, é questionável que os patrocínios analisados fossem enquadráveis no regulamento dos "Incentivos FCE" e que correspondam aos exemplos que fundamentaram a decisão da tutela em aprovar a sua criação.

## **7 – Subsídios à instalação de jovens agricultores portugueses em Moçambique**

### *3 a) Aprovação das candidaturas*

Os aspectos técnicos de selecção das candidaturas competem à Associação dos Jovens Agricultores de Portugal (AJAP) e ao Ministério da Agricultura. Assinala-se que o regulamento destes apoios, não previu a apresentação pelo promotor de uma declaração na qual se obrigasse "a exercer a actividade agrícola por um período mínimo de três anos na exploração onde desenvolve o projecto", que constituía uma das condições previstas no mesmo Regulamento para que o promotor pudesse beneficiar do subsídio.

### *b) Controlo da execução dos projectos.*

O acompanhamento, no terreno, da execução dos projectos compete também à AJAP. Em dois dos projectos analisados havia elementos sobre esse acompanhamento, mas não num terceiro, apesar de à data da auditoria ter sido já ultrapassado o prazo previsto para a apresentação desses elementos.

No único projecto concluído, as despesas estavam devidamente comprovadas.

## **8 – Empréstimos a agentes económicos portugueses na Guiné-Bissau (afectados pelo conflito militar em 1998, para continuação ou retoma da sua actividade)**

### *a) Elementos do processo de candidatura, contratação dos empréstimos e comprovação da aplicação das verbas mutuadas*

Nos processos analisados constam os elementos de candidatura previstos no regulamento, nomeadamente, a fundamentação da necessidade das verbas a mutuar e a titularidade pelo promotor do capital da empresa guineense ou do seu arrendamento. Foram também constituídas garantias dos empréstimos (fiança dos sócios maioritários, tratando-se de empresas, ou penhor mercantil e hipoteca de bens, tratando-se de mutuários individuais).

Foram celebrados contratos de empréstimo entre o FCE e os mutuários, onde consta, designadamente, o meio a utilizar para a transferência das verbas mutuadas para a empresa guineense.

Os promotores apresentaram, posteriormente, os comprovativos das aplicações de verbas (recibos das facturas pagas, aviso bancário da operação de transferência de fundos e outros).

Os empréstimos analisados estavam ainda no período de carência, tendo-se comprovado que os juros vencidos haviam sido pagos pelos promotores<sup>14</sup>.

### *b) Recebimento pela APAD dos juros e reembolsos dos empréstimos*

De notar que, embora esteja expresso que os pagamentos a realizar pelo promotor deverão ser efectuados para a conta da APAD na Direcção-Geral do Tesouro (indicando-se o respectivo NIB), após o recebimento da primeira prestação de juros, a Agência comunicou aos promotores que o reembolso das prestações de capital e o pagamento dos juros deveria passar a ser

---

<sup>14</sup> As diferenças, favoráveis ao respectivo promotor, entre os juros devidos e os montantes pagos têm-lhes sido comunicadas pela APAD, para que deduzam essa importância no próximo pagamento.

efectuado para uma sua conta na CGD. Tal facto indicia uma quebra na aplicação do princípio da unidade da tesouraria do Estado.

## **9 – Publicitação dos apoios do FCE**

O art.º 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares) determina que: "É obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo". O art.º 3.º da mesma Lei determina também que, dos elementos a publicar no Diário da República, deve constar o "montante transferido", o que só pode ser entendido como reportando-se ao apoio pago e não ao apoio atribuído na altura da aprovação da candidatura.

Relativamente aos projectos seleccionados, constatou-se que o FCE considerou para efeitos de publicação os apoios aprovados e não os apoios pagos. Por exemplo, relativamente aos "Incentivos FCE" dos projectos de um promotor, foi publicada a sua atribuição na listagem referente ao 2.º semestre de 1996 e não o seu pagamento, em 1999.

Atendendo ao disposto na legislação e considerando também o facto de existirem desfasamentos, não só temporais, entre a data da atribuição dos apoios e o seu pagamento, mas também entre o valor do apoio atribuído e o pago, deverá a APAD rever o critério de publicitação dos apoios utilizado pelo FCE.

Na sua resposta, transcrita ao longo da parte B – Desenvolvimento do presente relatório, a APAD refere que, no âmbito da elaboração de novos regulamentos e das melhorias a introduzir no controlo e acompanhamento dos projectos, terá em devida conta as recomendações formuladas pelo Tribunal.



## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 30/2001 – 2.ª S/SS

O Conselheiro Relator  
Alves de Melo

Processo n.º 43/00 - AUDIT  
27 de Junho

**ASSUNTO** Auditoria ao sistema de controlo interno da Direcção de Finanças de Lisboa no âmbito da contabilização da receita

- COBRANÇA DE RECEITAS
- CONTA GERAL DO ESTADO
- CONTABILIDADE
- CONTROLO INTERNO
- INFORMATIZAÇÃO
- RECEITA ORÇAMENTAL
- SERVIÇOS DE FINANÇAS
- TESOURARIA DE FINANÇAS

### CONCLUSÕES

O presente documento contém os resultados da Auditoria à Direcção de Finanças de Lisboa, no âmbito do Sistema de Controlo Interno sobre a Execução da Receita Orçamental de 1999.

A acção incidiu sobre serviços da Direcção-Geral dos Impostos intervenientes na elaboração das Tabelas de Execução da Receita Orçamental afectas à Direcção de Finanças de Lisboa e teve como principal objectivo a identificação e análise do circuito gerador da informação registada nas referidas tabelas e a avaliação do controlo interno exercido para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência do inerente sistema de registo. A segunda finalidade desta acção consistiu em definir um método de tratamento e análise da informação registada na aplicação informática designada por Sistema de Contabilização de Receitas, através da qual são obtidas as Tabelas de Execução da Receita Orçamental afectas às Direcções de Finanças. De forma complementar, pretendeu-se ainda determinar as condições ne-

cessárias para registar a acção dos serviços administradores de âmbito local (Serviços de Finanças) e avaliar o controlo exercido sobre contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado.

A opção pela Direcção de Finanças de Lisboa resultou do facto de ter registado receitas cobradas em 1999, no valor de 977,5 milhões de contos, o que representou mais de 60% do total da cobrança de Receita Orçamental nas Tabelas das Direcções de Finanças; esta cobrança foi obtida pela acção dos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos com a função de caixa do Tesouro (Tesourarias de Finanças) e atingiu 1.613,5 milhões de contos, quase 25% do total da receita efectiva registada na Conta Geral do Estado de 1999, como cobrança bruta (antes da dedução dos reembolsos e restituições pagos).

De acordo com o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 357/98, de 18 de Novembro, verificou-se um desdobramento na afectação da área fiscal correspondente ao distrito de Lisboa, através da criação da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa e da 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa, cuja entrada em funcionamento a partir de Abril de 1999 extinguiu, conforme previsto no n.º 3 do referido artigo, a Direcção de Finanças de Lisboa.

No decurso da acção foi possível constatar que:

- No Sistema de Contabilização de Receitas, o registo da informação distinguiu as áreas locais afectas a cada uma das novas Direcções de Finanças de Lisboa (1.ª e 2.ª) desde o início de 1999, o que determinou a elaboração de duas tabelas de execução da receita orçamental e não de uma única tabela relativa à Direcção de Finanças de Lisboa.
- O serviço responsável pelo registo integral dessa informação foi o Núcleo da Contabilidade da Divisão de Cobrança da 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa pois a intervenção do Núcleo da 1.ª Direcção só se iniciou com a movimentação relativa ao ano de 2000.
- Na Conta Geral do Estado de 1999, o registo da informação relativa às duas Direcções de Finanças foi efectuado de forma conjunta como afecto à Direcção de Finanças de Lisboa.

Face a esta realidade, a auditoria veio a ser desenvolvida tendo por objecto a estrutura orgânica da 2.ª Direcção de Finanças, com particular relevância para o respectivo Núcleo de Contabilidade, mas a análise incidiu sobre a

execução da receita orçamental afecta às duas Direcções de Finanças, porque o correspondente processo de contabilização foi efectuado da mesma forma e pelo mesmo serviço, facto que justificou a designação de Auditoria à Direcção de Finanças de Lisboa e não apenas à 2.ª Direcção de Finanças.

### **Contabilização na Direcção de Finanças**

O Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) foi concebido para registar a informação relativa à execução das receitas orçamentais pelos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos, devendo assegurar a fiabilidade dessa informação, através do controlo exercido pelas Direcções de Finanças, e a transmissão tempestiva da mesma à Direcção-Geral do Orçamento, para efeito da elaboração da Conta Geral do Estado.

A utilização deste sistema por todas as Direcções de Finanças na contabilização das receitas de 1999 permitiu aos serviços do Tribunal de Contas, no âmbito desta auditoria e pela primeira vez, receber, tratar e analisar a informação extraída da respectiva base de dados e remetida, através de suportes informáticos, pela entidade gestora do sistema, a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA).

A extracção e remessa desta informação obedeceu a critérios previamente estabelecidos entre os serviços do Tribunal, da DGITA e da Direcção-Geral dos Impostos, a partir dos quais foi definido um método de tratamento e análise dos dados, que já foi aplicado no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, com resultados que recomendam futura utilização, pelo menos enquanto a forma de contabilização das receitas orçamentais nas Direcções de Finanças se mantiver similar à verificada.

O tratamento da informação recebida permitiu obter uma base de dados definida pela seguinte estrutura (para cada movimento):

- designação da Direcção de Finanças;
- designação da Tesouraria de Finanças;
- identificação do período mensal;
- código da área orçamental (Continente ou Regiões Autónomas);
- classificação económica da receita por capítulo, grupo, artigo, subartigo e rubrica;
- tipo de movimento – receita virtual (saldo inicial, liquidação, anulação de liquidação ou cobrança), receita eventual (cobrança), anula-

ção de cobrança por reembolsos e restituições emitidos ou pagos e estornos (de receita virtual, de receita eventual e de anulação de cobrança);

- valor do movimento.

Da análise efectuada à informação contida nesta base de dados deve destacar-se que:

- A unidade de registo inicial corresponde ao valor mensal da Receita Orçamental por tesouraria, tipo de movimento e classificação económica; o registo inicial pode ser alterado por um ou mais registos correctivos (estornos) destinados a rectificar o conjunto das operações mensais, uma parte desse conjunto ou uma única operação.
- A informação contida na base de dados elimina parte substancial das limitações resultantes da estrutura da tabela de execução das receitas orçamentais e torna desnecessário o respectivo suporte documental em termos operativos.
- O mero registo dos pedidos de restituição de receitas indevidamente cobradas como reembolsos emitidos não é suficiente para permitir um controlo efectivo sobre os valores restituídos, uma vez que para esse efeito é necessária informação adicional que confirme a prévia e indevida cobrança dos valores a restituir, a dedução dos pedidos anulados, o apuramento do saldo de valores a restituir e a identificação dos pedidos que constituam esse saldo.

A análise da acção desenvolvida pelo Núcleo de Contabilidade da 2.<sup>a</sup> Direcção de Finanças de Lisboa, como serviço responsável pela informação contida no Sistema de Contabilização de Receitas e pela consequente elaboração das Tabelas de Execução da Receita Orçamental de 1999 afectas às Direcções de Finanças de Lisboa, veio evidenciar os seguintes aspectos:

- A informação registada pelo Núcleo, no Sistema de Contabilização de Receitas, foi retirada do conjunto de documentação designado por Serviço de Contabilidade Mensal das Tesourarias de Finanças.
- Só foram identificados como estornos, as alterações efectuadas após a fase inicial de registo que encerra com a extracção da tabela mensal a remeter à Direcção-Geral do Orçamento; devido a este critério de contabilização, as alterações efectuadas durante a fase de registo ini-

cial não foram identificadas pelo sistema, mesmo que correspondentes a anulações de cobrança por meio de pagamento inválido, cobranças por conta de outras tesourarias ou quaisquer outros movimentos rectificativos ou de natureza excepcional.

- O Núcleo não dispunha de qualquer manual sobre o sistema, fosse de procedimentos a aplicar ou para formação de operadores, situação que, no relativo à utilização da respectiva aplicação informática, tornou a autonomia do serviço dependente de um só elemento.
- Só a partir de 2000 é que a informação relativa às operações sem reflexo na execução de receitas orçamentais passou a ser incluída no Serviço de Contabilidade Mensal, não tendo até então sido objecto de qualquer registo no Sistema de Contabilização de Receitas nem de qualquer outro procedimento por parte do Núcleo, para efeito do apuramento global dos valores efectivamente arrecadados e contabilizados por tesouraria.
- À excepção dos documentos de receita virtual ainda na posse dos tesozeiros, o Serviço de Contabilidade Mensal e o Sistema de Contabilização de Receitas não contemplam o registo de informação relativa à liquidação de receitas públicas.
- A cada vez menor expressão da receita virtual e o facto de à receita eventual apenas corresponder registo pelo acto de cobrança, impede qualquer avaliação objectiva das receitas públicas que se encontrem por cobrar e do grau de eficácia na cobrança das receitas efectivamente liquidadas pelos respectivos serviços administradores.
- A análise às alterações introduzidas no Sistema de Contabilização de Receitas, após a fase inicial de registo, bem como à respectiva documentação de suporte, revelou que a maioria dos estornos resultou de comunicação da Direcção-Geral do Orçamento ao Núcleo de Contabilidade, para a qual foi evidente a falta de um modelo normalizado com os dados necessários às correcções a efectuar apresentados de forma perfeitamente explícita, uma vez que se detectaram erros na aplicação dos estornos por omissão ou incompreensão das rectificações comunicadas.
- O resultado do primeiro nível de registo foi remetido para a Direcção de Finanças através de um conjunto de documentação (Contabilidade

Mensal das Tesourarias) com deficiências que afectaram a fiabilidade do processo e se reflectiram em múltiplas alterações da informação recebida.

- O actividade desenvolvida pelo Núcleo de Contabilidade para registar informação agregada correspondente a conjuntos de operações previamente contabilizadas pelas Tesourarias de Finanças, não só desvia recursos do controlo a exercer sobre essas operações e respectivos registos, como origina mais distorções pelos erros cometidos no segundo nível de registo.
- Como resultado do segundo nível de registo (Sistema de Contabilização de Receitas) foram remetidas tabelas de execução mensal das receitas orçamentais à Direcção-Geral do Orçamento para que, no âmbito da elaboração da Conta Geral do Estado, aquela entidade procedesse a um terceiro nível de registo (mensal e por Direcção de Finanças), com as inerentes distorções resultantes dos erros por si cometidos e das correcções a efectuar à informação transmitida nas condições previamente descritas.

### **Contabilização na Tesouraria de Finanças**

A acção desenvolvida no Núcleo da Contabilidade veio confirmar a necessidade de analisar com maior profundidade o sistema de registo de primeiro nível efectuado pelas Tesourarias de Finanças, para ser possível efectuar uma avaliação completa do circuito gerador da informação registada nas tabelas da Direcção de Finanças de Lisboa para execução das receitas orçamentais; para o efeito, foi seleccionada a 8.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa por ter sido a primeira tesouraria em que foi instalado o Sistema Local de Cobrança (SLC) e a única que o teve a funcionar desde o início de 1999.

A diversificação das opções e dos locais de pagamento implementada no circuito de cobrança das receitas públicas com a participação de entidades colaboradoras nessa cobrança – Correios, Instituições de Crédito e Sociedade Interbancária de Serviços, esta por meio da rede multibanco – colocou as Tesourarias de Finanças perante a crescente pressão da concorrência no exercício da função recebedora, impondo a modernização e o reforço na qualidade do serviço prestado como condições de sobrevivência inadiáveis e indissociáveis da informatização daqueles serviços.

Essa informatização tem vindo a ser concretizada pela instalação e entrada em funcionamento, nas Tesourarias de Finanças, da aplicação informática designada por Sistema Local de Cobrança, para registar e certificar, por operação, a cobrança obtida em cada área fiscal de âmbito local; a importância desta inovação e o objectivo de a tornar extensiva a todas as tesourarias do País justifica uma análise comparativa entre o anterior método de contabilização e o novo sistema.

Os principais objectivos da mudança consistem em aumentar, através do tratamento informático das operações, a eficácia e a eficiência no desempenho dos operadores das caixas e no controlo do responsável pela gerência da tesouraria sobre a cobrança diária e sua contabilização; o gerente da tesouraria passou a ter acesso, em qualquer momento do dia e por consulta ao sistema, à actividade desenvolvida em cada uma das caixas, dele dependendo ainda os procedimentos de abertura e fecho do dia, as anulações de registos e as de cobranças por meio de pagamento inválido.

A gestão operativa deste sistema, concebido e inicialmente desenvolvido pela Direcção-Geral do Tesouro, transitou para a DGITA em consequência da integração das tesourarias de finanças na Direcção-Geral dos Impostos, na sequência do disposto no artigo 37º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, ficando as referidas tesourarias, a partir de 1 de Novembro de 1996 colocadas na efectiva dependência hierárquica e funcional do Director-Geral dos Impostos, de acordo com o que determina o Despacho 479/96-XIII, de 1 de Novembro, do Ministro das Finanças. Até ao final de 2000, ainda não tinha sido concretizada a transmissão, de forma automática e fiável, da informação do Sistema Local de Cobrança para o Sistema de Contabilização de Receitas, obrigando à manutenção do Serviço de Contabilidade Mensal das Tesourarias de Finanças, como suporte documental para o registo da execução de receitas orçamentais efectuado pelas Direcções de Finanças.

Um dos principais obstáculos à transmissão de dados do Sistema Local de Cobrança (para o de Contabilização de Receitas) residiu no facto da respectiva instalação nas tesourarias ter decorrido durante 1999, a um ritmo inferior ao que seria desejável (só dezassete tesourarias tinham o sistema instalado no final desse ano) e com evidente dispersão geográfica; o processo de instalação veio a ser acelerado em 2000, pois o número de tesourarias com o Sistema Local de Cobrança a funcionar já ultrapassara a centena no final desse ano, mas não teve como prioridade a informatização de todas as

tesourarias de uma Direcção de Finanças, com a finalidade de obter uma área fiscal para a qual fosse possível testar a transmissão de dados.

Como 1999 foi o primeiro ano de funcionamento do Sistema Local de Cobrança, a acção na 8.<sup>a</sup> Tesouraria de Lisboa teve por finalidade conhecer os circuitos de cobrança e contabilização existentes neste serviço e o tipo de informação recolhida na respectiva aplicação informática.

Para além da informação residente no Sistema Local de Cobrança de cada tesouraria constituir uma base de dados local, o fecho diário do sistema determina a realização de um procedimento automático que gera um ficheiro com a informação relativa a cada documento único cobrado e à agregação das restantes operações por classificação económica; este ficheiro é transmitido para uma base de dados central gerida pela DGITA.

No âmbito desta auditoria, foi utilizada informação extraída das bases de dados locais relativas a 1999 e remetida através de suportes informáticos pela entidade gestora do sistema (DGITA); a extracção e remessa desta informação obedeceu a critérios estabelecidos entre os serviços do Tribunal, da DGITA e da Direcção-Geral dos Impostos, e tornou possível a aplicação de um método de tratamento e análise de dados às operações registadas em Janeiro e Dezembro de 1999 no Sistema Local de Cobrança da 8.<sup>a</sup> Tesouraria de Lisboa, com resultados que recomendam futura e mais extensiva utilização, pelo menos enquanto a forma de contabilização se mantiver similar à verificada.

O tratamento da informação recebida permitiu obter duas bases de dados mensais definidas pela seguinte estrutura (para cada operação):

- designação da Tesouraria de Finanças;
- código da área fiscal da Tesouraria de Finanças;
- código da Entidade Receptora;
- designação do Lote;
- data de cobrança (diária);
- identificação do (número do) documento;
- número de identificação fiscal (NIF) lançado no documento;
- classificação económica da receita por capítulo, grupo, artigo, subartigo e rubrica;
- operação orçamental (receita – R) ou não orçamental (operação de tesouraria – O);
- designação da receita;

- código do tipo de documento (de cobrança) – únicos (DUC) por liquidação prévia (1), DUC por autoliquidação, retenção na fonte a terceiros e pagamento por conta (2), não únicos (NDUC – 3), receita virtual (4), internos (5) e contribuição autárquica (6);
- código do meio de pagamento – multibanco na TF (POS – 1), número (2), cheque não visado (3), cheque visado (4), transferência bancária (5), misto sem cheque (6), misto com cheque (7), multibanco (8), valor recebido noutra TF por conta desta (R5 – 9);
- valor do documento em escudos (os valores expressos em euros foram convertidos);
- moeda do documento e moeda do pagamento (escudos ou euros);
- validade do meio de pagamento – cobrança válida (1) ou inválida (2).

Da análise efectuada à informação contida nestas bases de dados deve destacar-se que:

- A unidade de registo corresponde a cada operação cobrada pela tesouraria que a regista (no dia em que foi efectivamente cobrada) ou cobrada noutras tesourarias por conta da tesouraria que a regista (no dia em que a respectiva documentação for entregue); nos casos em que o valor do documento tem de ser desdobrado por mais de uma receita ou de um meio de pagamento, cada uma das parcelas é objecto de registo como operação autónoma.
- O classificador utilizado para a classificação económica das operações não correspondia ao do ano de 1999.
- O total contabilizado em cada mês inclui os pagamentos recebidos noutras tesourarias por conta da tesouraria que regista essa informação e exclui as cobranças anuladas por meio de pagamento inválido; os pagamentos recebidos na tesouraria por conta de outras tesourarias são registados como operações não orçamentais com uma classificação específica.
- O sistema da tesouraria que recebe valores por conta de outras regista esses valores no dia em que são recebidos, enquanto o sistema das tesourarias por conta das quais foram recebidos os mesmos valores também os contabilizam mas no dia em que tomam posse dos respectivos documentos.

A análise dos circuitos existentes na 8.ª Tesouraria de Lisboa, como serviço responsável pela

- cobrança obtida na respectiva área fiscal;
- contabilização da cobrança no Sistema Local de Cobrança;
- contabilidade mensal para a 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa;
- contabilidade semanal para a Direcção-Geral do Tesouro;
- conta de responsabilidade pela gerência da tesouraria;

veio evidenciar os seguintes aspectos:

- Desde a entrada em funcionamento do sistema informático, o número de efectivos na tesouraria foi reduzido para metade dos elementos constantes do respectivo quadro legal (doze), impedindo a utilização simultânea das seis caixas existentes e dificultando a resposta tempestiva à informação solicitada em múltiplos suportes documentais criados pela Direcção de Finanças e por serviços centrais das Direcções-Gerais dos Impostos, do Tesouro e do Orçamento.
- Para o sistema funcionar é necessário ter as caixas equipadas com um leitor óptico e um certificador e atribuir a cada utilizador códigos de identificação e de acesso específicos e associados ao respectivo perfil de utilização; só o tesoureiro-gerente ou o elemento por si designado para o substituir nas faltas e impedimentos dispõem de acesso aos procedimentos de abertura e fecho diários e podem efectuar as alterações que o sistema permite antes do fecho diário.
- O fecho diário do Sistema Local de Cobrança só se verifica após o fecho de todas as caixas para o qual é condição prévia que o valor registado por cada caixa seja idêntico ao valor dos meios de pagamento recebidos (em numerário, cheque e multibanco) nessa caixa.
- A eficácia do controlo sobre a cobrança através da certificação do documento cobrado, pela aposição do respectivo selo de validação, depende do devedor estar ciente da necessidade desse procedimento para o pagamento por si efectuado ser válido e do controlo exercido sobre os selos utilizados e os inutilizados; a emissão automática do selo de validação, pelo certificador de cada caixa, veio aumentar claramente a eficácia do controlo, uma vez que o selo só é emitido depois da cobrança ser registada, dele constam dados que identificam a operação e a caixa na qual foi realizada, a operação só pode ser anulada com intervenção do gerente da tesouraria e toda a informação

fica registada no sistema incluindo a relativa à eventual anulação da mesma.

- A eficácia do controlo depende igualmente da correcta organização, registo e arquivo das capas de lote, que constituem o elemento central do sistema de contabilização, ao agruparem os documentos cobrados por espécies ou em função das entidades administradoras (centrais ou locais) das receitas; também neste aspecto, o sistema informático veio aumentar a eficácia do controlo assegurando a emissão automática das capas de lote após o fecho diário e em função dos dados introduzidos.
- O registo inicial da informação diária só pode ser alterado com intervenção do gerente da tesouraria para se proceder, nesse dia, à anulação ou correcção de operações e, depois desse dia, à anulação de operações por invalidez do respectivo meio de pagamento.
- O Resumo de Fluxos de Fundos é um documento de síntese emitido pelo sistema para um período (de diário a anual) e moeda (escudos ou euros) específicos, com a discriminação do total contabilizado (até ao período e no período) por classificação económica, natureza (Receitas do Estado ou Operações de Tesouraria) e tipo de cobrança (documentos únicos e não únicos, pagamentos para outras tesourarias, receita virtual, venda de valores selados e outros); o documento apresenta ainda, como total arrecadado, o valor obtido por dedução dos pagamentos recebidos de outras tesourarias ao total contabilizado, não incluindo as cobranças que foram anuladas por meio de pagamento inválido (mas que previamente foram registadas como cobradas), apesar do sistema também conter essa informação.
- Com o sistema informático passou a ser possível efectuar a leitura óptica dos documentos únicos de cobrança (que passaram a ficar arquivados na tesouraria), tendo a remessa dos mesmos para leitura óptica num serviço central sido substituída pela transmissão electrónica da respectiva informação para os sistemas centrais dos serviços administradores de receitas cobradas por documentos únicos; esta funcionalidade representa economia de tempo e aumenta a fiabilidade da informação recolhida, desde que posteriores alterações aos dados sejam também transmitidas para as bases de dados centrais.

- Apesar do sistema emitir um conjunto de documentos susceptível de substituir directamente, ou com algumas alterações, a documentação remetida para diversas entidades, verificou-se que as tesourarias informatizadas continuam a elaborar manualmente toda essa documentação, transcrevendo e alterando os dados constantes dos documentos emitidos pelo sistema, sem que as alterações sejam sempre autonomizadas e justificadas, com erros inerentes ao processo de transcrição e o conseqüente dispêndio de tempo.
- A profusão de múltiplos documentos de suporte contabilístico e de apoio ao planeamento que as tesourarias devem enviar diária, semanal ou mensalmente para diversas entidades – Núcleo de Contabilidade da Direcção de Finanças, Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística e Núcleo das Tesourarias da Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral do Tesouro – também pode originar divergências pela produção em datas distintas; enquanto não forem criadas condições para substituir esta forma de informação pela transmissão automática dos dados do sistema local para os outros sistemas, deveriam ser produzidas as alterações necessárias para que os referidos documentos fossem directamente produzidos pela aplicação informática.

Para avaliar a correcção, fiabilidade e consistência da informação relativa às operações de cobrança registada pela 8.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa, no Sistema Local de Cobrança, foi efectuada uma análise comparativa entre essa informação e a constante do Sistema de Contabilização de Receitas como afecta à mesma tesouraria, para os meses de Janeiro e de Dezembro de 1999; como na análise se pretendeu abranger a totalidade das operações contabilizadas no Sistema Local de Cobrança e a cobrança registada no Sistema de Contabilização de Receitas apenas se refere a receitas orçamentais, foi ainda utilizada a informação registada na Contabilidade do Tesouro, como afecta à 8.ª Tesouraria.

Da análise desenvolvida com base no processo comparativo devem destacar-se as observações seguintes:

- Verificou-se que o registo de anulações de cobrança (por meio de pagamento inválido) no Sistema Local de Cobrança, teve efeito (anulação da operação inicial) reportado à data de cobrança, não admitindo o sucedido na Contabilidade do Tesouro de Janeiro de 1999, com o abate de uma cobrança registada no ano anterior.

- Só foi possível detectar a existência de cobranças registadas no Sistema de Contabilização de Receitas, na Contabilidade do Tesouro e na Conta Geral do Estado de 1999, em data anterior à da sua efectiva arrecadação, pelo desvio verificado face à informação contida no Sistema Local de Cobrança, por neste, a contabilização das operações se ter efectuado na data da cobrança efectiva.

Esta última situação foi justificada com o despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado em 30 de Dezembro de 1999, em que, *“tendo em vista garantir a correcta afectação das receitas ao ano económico a que respeitam”*, foi determinado contabilizar no último dia de 1999, a cobrança das receitas cujo prazo para pagamento voluntário terminasse nesse dia mas só fossem cobradas de 3 a 6 de Janeiro de 2000, devido ao encerramento de entidades cobradoras em 31 de Dezembro de 1999, para acautelar a eventual ocorrência de problemas informáticos, atendendo à natureza extraordinária da transição de ano.

O procedimento concretizado para cumprimento do referido despacho consistiu na contabilização, em Dezembro de 1999, não só da cobrança de receitas obtida na semana seguinte mas também da correspondente entrada de fundos, tendo esse registo sido efectuado pelas Tesourarias, no Serviço de Contabilidade Mensal e nas respectivas Contas de Responsabilidade, pelas Direcções de Finanças, no Sistema de Contabilização de Receitas e nas Tabelas de Receita Orçamental, pela Direcção-Geral do Tesouro, na Contabilidade do Tesouro, e pela Direcção-Geral do Orçamento, na Conta Geral do Estado.

A contabilização foi efectuada através de simples integração da cobrança apurada nas referidas circunstâncias, sem qualquer referência à natureza excepcional desse acréscimo, facto que só por si compromete gravemente a fiabilidade da informação produzida e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

Sem prejuízo da necessária fundamentação legal que nem sequer é referida no despacho, esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo, teria de ser registada e explicitada como operação de encerramento da Conta Geral do Estado de 1999, por contrapartida da saída de valor idêntico, na conta de operações de regularização da escrita orçamental.

A análise comparativa do Sistema Local de Cobrança com outros sistemas de contabilização permitiu considerar como pontos fortes do controlo sobre a cobrança obtida na tesouraria e respectiva contabilização, as condições de funcionamento impostas pelo Sistema Local de Cobrança para garantir que as operações registadas correspondam ao valor arrecadado, nomeadamente:

- a emissão automática do selo de validação;
- a intervenção do gerente na abertura, fecho e alterações de dados admitidas pelo sistema;
- a conciliação, prévia ao fecho de cada caixa, entre o total diário cobrado e o registado;
- a anulação de cobranças por meio de pagamento inválido constituir a única alteração ao valor cobrado, admitida pelo sistema, após o fecho das caixas.

Foram também detectados diversos pontos fracos do controlo sobre a execução de receitas orçamentais registada no Serviço de Contabilidade Mensal das Tesourarias de Finanças, no Sistema de Contabilização de Receitas das Direcções de Finanças e na Conta Geral do Estado, nomeadamente:

- a utilização de classificador desactualizado no Serviço de Contabilidade Mensal de parte das tesourarias e a omissão de alterações na classificação económica das operações;
- a falta de transmissão automática e fiável, da informação do Sistema Local de Cobrança para o Sistema de Contabilização de Receitas e para a Contabilidade do Tesouro, e em sua substituição, a remessa de documentação que admite alterações, parte das quais não evidenciadas como tal;
- o sucessivo registo de informação relativa às mesmas operações, por entidades distintas e crescentes níveis de agregação;
- a falta de critérios homogéneos e de um modelo normalizado para o registo das alterações aos dados;
- o desfasamento no registo de valores recebidos por conta face ao das correspondentes cobranças;
- a não contabilização de operações não orçamentais no Sistema de Contabilização de Receitas.

## Contabilização no Serviço de Finanças

Como objectivo complementar desta auditoria, pretendeu-se averiguar no Serviço de Finanças da área fiscal da 8.ª Tesouraria, das condições necessárias para o Sistema de Contabilização de Receitas das Direcções de Finanças poder vir a registar a acção dos serviços administradores de âmbito local, para além da relativa à movimentação de receita virtual que ainda subsiste; veio a verificar-se que para este registo poder ser fiável e tempestivo terá de ser suportado por um sistema informático, o Sistema Local de Liquidação (SLL), ainda em fase de concepção, devido à prioridade que foi dada à implementação de outras aplicações, nomeadamente, o Sistema de Contabilização de Receitas e o Sistema Local de Cobrança.

Até ao final de 2000, a acção do Serviço de Finanças reflectida na contabilização de receitas efectuada pela Direcção de Finanças resumiu-se à movimentação de débitos (liquidações) e créditos (anulação de liquidações) de receita virtual efectuada com a respectiva Tesouraria e correspondente à remessa de documentos a cobrar e ao recebimento de documentos anulados, pretendendo-se que a contabilização venha a ser extensiva à movimentação de todos os documentos a cobrar emitidos pelo Serviço de Finanças.

Outro objectivo complementar desta auditoria consistia em avaliar o controlo exercido sobre contas bancárias, de serviços sujeitos à jurisdição de direcções de finanças, que não estivessem integradas na Tesouraria do Estado; para o efeito, foi realizado um questionário em que todos Serviços de Finanças das áreas afectas às 1ª e 2ª Direcções de Finanças de Lisboa revelaram a existência de contas bancárias, nas circunstâncias referidas, tendo por finalidades mais comuns

- a movimentação do fundo de maneiço atribuído pela Direcção de Finanças;
- a movimentação de verbas saídas da Tesouraria do Estado como destinadas ao reembolso ou restituição de receitas excessiva ou indevidamente cobradas, mas que foram enviadas para o Serviço de Finanças do domicílio fiscal dos respectivos beneficiários, por estes terem dívidas em fase de cobrança coerciva através de processos de execução fiscal.

A análise das respostas ao questionário revelou que o controlo exercido sobre a movimentação verificada nas contas bancárias tem sido insuficiente por, na maioria dos casos, consistir

- por parte dos serviços de finanças, na mera conciliação dos respectivos extractos;
- por parte da direcção de finanças, na recepção das listagens de Cheques do Tesouro recebidos pelos serviços de finanças, com indicação da cobrança coerciva obtida pela afectação do valor desses cheques.

Deve no entanto referir-se que em 40% dos casos, os serviços de finanças indicaram a utilização de outros procedimentos para aumentar a eficácia do controlo; no caso do Serviço de Finanças da área fiscal da 8.<sup>a</sup> Tesouraria, verificou-se que tem sido utilizado um mapa para identificar cada Cheque do Tesouro depositado nas contas destinadas à retenção de reembolsos e restituições e para o relacionar com as correspondentes saídas (para pagamento das dívidas na 8.<sup>a</sup> Tesouraria ou para entrega do remanescente, caso exista, ao respectivo beneficiário); como este procedimento não a assegura, foi recomendada a discriminação do saldo das contas, por operação, sendo para o efeito necessário registar todos os outros movimentos verificados nas contas (recebimento de juros e pagamento de despesas de funcionamento).

De acordo com a informação prestada e apesar da falta de fundamentação legal para a existência de contas bancárias com verbas a reembolsar ou restituir que foram retidas por dívidas dos respectivos beneficiários, o valor acumulado neste tipo de contas, pelos serviços afectos às Direcções de Finanças de Lisboa, era superior a 1,3 milhões de contos em 1 de Janeiro de 1999, tendo diminuído para menos de metade (624 mil contos) no final desse ano, mas voltado a aumentar para 1,9 milhões, em 1 de Outubro de 2000, com mais de metade deste último valor afecto às contas de apenas quatro serviços de finanças, Oeiras – 3 – Algés (362 mil contos), Lisboa – 2 (242 mil contos), Lisboa – 3 (228 mil contos) e Cascais – 1 (226 mil contos).

### **Avaliação do Controlo Interno sobre a Execução da Receita Orçamental**

O Controlo exercido sobre a Execução da Receita Orçamental de 1999 afecta à Direcção de Finanças de Lisboa foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada devido às deficiências detectadas nos procedimentos, à possibilidade de ocorrência de erros, ao registo de alterações não identificadas como tal e ao registo irregular da antecipação de

receitas, excederem no seu conjunto o que seria admissível para o respectivo sistema de contabilização poder ser considerado fiável.

A insuficiência de controlo não é exclusiva da contabilização nesta Direcção de Finanças 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 de sistemas informáticos destinados a conferir a necessária fiabilidade ao modelo de contabilização, entre os quais o Sistema Local de Cobrança, o Sistema Local de Liquidação e o Sistema de Execuções Fiscais, da Direcção-Geral dos Impostos, 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; apesar da maior parte já se encontrar em funcionamento (nalguns casos apenas parcial) não houve utilização destes sistemas para efeito da Conta Geral do Estado de 1999, o 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 dos Impostos para a Contabilização de Receitas pelas Direcções de Finanças, o da Direcção-Geral do Tesouro relativo à Contabilidade do Tesouro e o da Direcção-Geral do Orçamento referente à Conta Geral do Estado.

Apesar desta situação, deve salientar-se que os resultados da análise efectuada ao funcionamento do Sistema Local de Cobrança na 8.ª Tesouraria de Lisboa, permitem concluir que este sistema aumenta a eficácia e eficiência da função operativa nas caixas e da função de controlo, do responsável pela gestão da tesouraria, sobre a cobrança diária e sua contabilização, contendo um conjunto de procedimentos de controlo interno e de segregação de funções que, sendo respeitados, podem assegurar o exercício fiável da função de caixa.

A maior crítica ao processo de contabilização decorre da existência de alterações, na documentação relativa à Contabilidade Mensal da Tesouraria e no Serviço de Contabilização de Receitas da Direcção de Finanças, face à informação de cobrança extraída do Sistema Local de Cobrança, que podem não ser e nem sempre foram identificadas como tal, com particular gravidade para a antecipação, a 31 de Dezembro de 1999, de receitas cobradas (e da respectiva entrada de fundos) entre 3 e 6 de Janeiro de 2000.

### **Recomendações**

Tendo em atenção o âmbito e os resultados desta Auditoria serão seguidamente formuladas as recomendações que, a serem atendidas, se espera que contribuam para superar as deficiências detectadas nos procedimentos e a insuficiência ou inadequação verificada no controlo sobre a contabilização de receitas.

- A informatização das Tesourarias de Finanças com o Sistema Local de Cobrança e a transmissão automática e fiável da respectiva informação para outros sistemas, entre os quais o Sistema de Contabilização de Receitas, deve constituir um objectivo prioritário das Direcções Gerais dos Impostos e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

- A informatização de todas as tesourarias de uma Direcção de Finanças, com a finalidade de obter uma área fiscal para a qual seja possível a transmissão dos dados do Sistema Local de Cobrança para o Sistema de Contabilização de Receitas, deve ser determinada como acção prioritária das Direcções Gerais dos Impostos e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.
- Até ser possível essa transmissão de forma automática e fiável, a documentação da Contabilidade Mensal das Tesourarias de Finanças para a Direcção de Finanças (relativa à informação de cobrança) e da Contabilidade Semanal dos Fluxos de Fundos para a Direcção-Geral do Tesouro deve ser directamente obtida do Sistema Local de Cobrança; todas as alterações efectuadas ao registo inicial das operações devem ser contabilizadas como tal e da mesma forma em todos os sistemas e serem suportadas pelo modelo normalizado a seguir indicado.
- O modelo normalizado a utilizar, como documento de suporte das alterações registadas nos sistemas informáticos intervenientes na movimentação de receitas públicas, deverá conter informação padronizada e discriminada por operação a alterar, que identifique as entidades proponente e executora da alteração, o tipo, a data, a classificação económica e o valor dos movimentos a alterar e a natureza da alteração (erro de digitação em sistema informático a identificar, cobrança por meio de pagamento inválido, valor recebido noutra tesouraria, dedução por conversão em operação não orçamental e outras situações a definir).
- O classificador de receitas orçamentais a utilizar deve ser igual (código e designação) e estar actualizado em todos os sistemas de contabilização; o classificador de operações não orçamentais a utilizar também deve ser idêntico.
- O Sistema de Contabilização de Receitas deve passar a incluir o registo das operações não orçamentais contabilizadas no Sistema Local de Cobrança.
- Até ser possível a implementação do Sistema Local de Liquidação, a informação relativa à liquidação de receitas públicas pelos serviços de âmbito local (que deve ainda conter dados relativos às receitas por cobrar, às anuladas e às cobradas) deve passar a ser registada em

modelo normalizado, a criar para o efeito, de periodicidade mensal e a remeter à respectiva Direcção de Finanças para introdução no Sistema de Contabilização de Receitas; a informação relativa às receitas cobradas deve estar conciliada e suportada pela informação de cobrança remetida pelas entidades cobradoras.

- Tal como para todas as fases do processo de cobrança de receitas públicas (receitas a cobrar no início e no final de cada período e receitas liquidadas, anuladas ou cobradas no período), o Sistema de Contabilização de Receitas deve conter informação fiável e consistente sobre todas as fases do processo de devolução de cobrança indevida ou excessiva; para este efeito, devem vir a ser registados não só os reembolsos e restituições emitidos e os pagos, mas também os anulados e os que se encontrem por pagar no início e no final de cada período.
- Deverá proceder-se ao encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços dependentes da Direcção-Geral dos Impostos, bem como à abertura de contas no Tesouro sempre que for necessário substituir as contas a encerrar. No prazo de seis meses, a Direcção-Geral dos Impostos deverá informar o Tribunal de Contas sobre os resultados desta recomendação quanto à situação de cada conta e indicar os respectivos saldos em 31.12.2000 e no final do mês anterior àquele em que for prestada essa informação.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 37/2001 – 2.ª S/SS

Conselheiro Relator  
Freitas Pereira

Processo n.º 59/00- -AUDIT  
12 de Julho

**ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Controlo na atribuição de Subsídios a IPSS com acordo**

- ACÇÃO SOCIAL
- CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL
- INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (IPSS)
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)
- SUBSÍDIO

### CONCLUSÕES

#### A) Enquadramento Jurídico-Económico

1. A acção social faz parte do sistema de segurança social estabelecido na Constituição da República, prevendo-se para o efeito que o Estado apoie e fiscalize, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Neste âmbito, assumem particular relevo os acordos celebrados entre o Estado e as IPSS, através dos quais como que se contratualizam os apoios concedidos para a prossecução das actividades numa das seguintes quatro áreas sociais: infância e juventude; família e comunidade; invalidez e reabilitação; e terceira idade (cfr. Ponto III.1.1).
2. As despesas com acção social, que atingiram os 145 milhões de contos em 1999, cresceram 16,9% e 14,9% respectivamente de 1997 para 1998 e de 1998 para 1999, o que representa uma taxa de incremento muito superior à da generalidade das restantes rubricas de despesa da Conta da Segurança Social. Nessas despesas a parte mais importante é represen-

tada pelos subsídios a IPSS com acordo, que, em 1999, atingiram 104 milhões de contos, ou seja 71,6 % do total (cfr. ponto III.1.2).

3. Além dos fundos canalizados para as IPSS através dos referidos acordos de cooperação, típicos ou atípicos, estas são destinatárias de outros financiamentos públicos através de subsídios eventuais e subsídios pagos pelo Fundo de Socorro Social, de apoios canalizados através de alguns programas existentes, como sejam o PILAR e o PAII, bem como de transferências destinadas a investimento por via do PIDDAC. Acrescem ainda os benefícios fiscais e parafiscais de que gozam ou que, através do chamado regime de mecenato social, conferem aos respectivos doadores, quer sejam pessoas colectivas ou indivíduos, por simples consequência da sua constituição e registo como IPSS. Resulta deste amplo acervo de apoios a necessidade de um controlo do Estado que acautele devidamente o uso dos dinheiros públicos (cfr. pontos III.1.2 e III.2.3).
4. O financiamento da acção social é na sua maior parte assumido pelo Estado – 87,5 % do total em 1999, seguindo-se por ordem decrescente a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (através das apostas mútuas e do joker, cuja importância financeira tem vindo a decrescer em termos relativos), as receitas do regime geral (para cobertura do défice, que se cifrou em 4,5 milhões de contos em 1999) e o exterior (FEDER) (cfr. ponto III.1.3).
5. Embora as regras a que deveriam obedecer os acordos de cooperação com as IPSS e os termos em que se garantiria o cumprimento das obrigações destes decorrentes devessem ser, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, objecto de lei específica, tais regra e termos têm vindo a ser definidas apenas por despachos normativos, sendo o mais recente, e que entretanto vigora, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, que estabelece as normas reguladoras da cooperação entre os CRSS e as IPSS (cfr. Ponto III.2.1 e III.2.3.2).
6. Quer os novos acordos a celebrar em cada ano quer o alargamento dos já existentes têm sido enquadrados por protocolos anuais celebrados entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e as Uniões das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias Portuguesas e das Mutualidade Portuguesas, que estabelecem os valores por utente e por valência a considerar e que deviam prever – e não prevêem – diferenciações em função de vários factores, designadamente locali-

zação geográfica, sem que isso constitua um novo esquema de financiamento a crescer ao já existente. A este propósito, foi referido por diversas fontes a necessidade de existência de uma carta social bem fundamentada, que poderia orientar a política de subsídio em função das reais necessidades que se fazem sentir a nível local, pois o actual sistema pode privilegiar zonas que não sejam, relativamente, as mais carenciadas (cfr. ponto III.2.3.2).

7. O processo de orçamentação dos acordos engloba dois orçamentos distintos – o Orçamento Corrente (derivado dos orçamentos do exercício anterior) e o Orçamento Programa (que diz respeito a novos acordos ou à revisão de acordos anteriores). Acontece, porém, que os valores relativos ao Orçamento Corrente vão sendo processados desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativas ao Orçamento Programa, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano, o que é um procedimento que não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, acarretando consequências negativas para as IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades (cfr. ponto III.2.3.2).

#### **B) Sistema global de controlo interno das IPSS pelos serviços do Estado**

8. O sistema global de controlo interno associado às IPSS revela-se, na prática, deficiente, carecendo de aperfeiçoamentos, designadamente de uma melhor articulação e coordenação entre as várias entidades intervenientes e da disponibilização de meios técnicos e humanos especialmente vocacionados para essa actividade (cfr. ponto IV.6).
9. O registo das IPSS funciona como uma peça fundamental do controlo interno, comprovando os fins das instituições e reconhecendo a sua utilidade pública, verificando-se que nos anos de 1998 e 1999 não houve recusas de registo, alegando, no entanto, a DGAS que desenvolve procedimentos prévios de avaliação dos candidatos a esse registo (cfr. ponto IV.1).
10. A apreciação das IPSS, quando se candidatam ao registo, parte essencialmente da análise dos respectivos estatutos à luz dos condicionamentos legais vigentes, sendo, no entanto, legítimo ponderar, sem pôr em causa

a liberdade de iniciativa e de associação e dadas as consequências que resultam do registo em termos de apoio do Estado, da adequação de cada IPSS aos objectivos sociais definidos como sendo de interesse para a colectividade, para o que importará estabelecer pela via legal os condicionalismos a observar para o efeito (cfr. ponto IV.1).

11. Embora obrigatório de acordo com o art.º 5.º da Portaria n.º 778/83, de 28 de Julho, o registo da designação dos Corpos Gerentes não tem constituído uma prioridade do sistema, com prejuízo evidente do controlo pois aquele registo está associado ao cumprimento de alguns requisitos essenciais para a concessão de apoios por parte do Estado (cfr. ponto IV.1).
12. O número total de IPSS registadas no Continente era, respectivamente, em 1998 e 1999, de 3 442 e 3 610 unidades, tendo aumentado em 168 unidades, o que representa uma variação de 4,9%, números, obtidos directamente dos serviços regionais e locais, que não coincidem inteiramente com o número de IPSS com fins de acção social registadas no Continente, de acordo com a DGAS, o que pode significar a adopção de diferentes critérios que possam conduzir a que os CRSS/SSR considerem como IPSS instituições eventualmente não registadas na DGAS, podendo indiciar, por outro lado, uma falha no sistema, que conduz à não coincidência da informação (cfr. ponto IV.1).
13. Das IPSS registadas, 85,7 % tinham subscrito acordos de cooperação, apresentando uma proporção bastante abaixo da média geral dos SSR de Viseu, Beja e Évora, parecendo querer significar que a iniciativa de constituição das IPSS não tem sido acompanhada, nestas zonas, de igual dinamismo no que respeita à subscrição de acordos de cooperação (cfr. ponto IV.1).
14. No que respeita aos Orçamentos e Contas das IPSS, que devem ser enviados obrigatoriamente à Segurança Social, verificou-se:  
Um grau de incumprimento, em 1999, da obrigação do seu envio de respectivamente 17,3 % e 16,5 %, registando-se em Santarém uma situação de incumprimento relativamente a orçamentos de 95,3 %;  
Que a proporção de orçamentos e contas visados pelos serviços da segurança social era, respectivamente, de 40,9 % e 62,6 % relativamente a 1998 e de 31,8 % e 28,9 % relativamente a 1999 (cfr. ponto IV.2).

15. O facto de a informação relativa aos subsídios com acordo e restantes apoios de que são beneficiárias as IPSS (não só por parte do sistema de segurança social, como de outros sectores do SPA) não se encontrar devidamente centralizada e uniformizada não permite um conhecimento mais aprofundado e fundamentado da realidade existente, nomeadamente, na vertente económica-financeira, tendo-se ainda detectado ineficiência no arquivamento dos processos, que, conjugada com a dispersão dos documentos que os compõem pelos vários serviços que intervêm na sua tramitação, quer administrativa, quer financeira, não permite aferir se a inexistência de alguns documentos legalmente exigidos se deve a um extravio ou desencontro no arquivo, ou reflecte o incumprimento de um requisito legal (cfr. ponto IV.6).
16. Constatou-se igualmente a não existência de uma adequada segregação de funções no seio dos Departamentos de Acção Social (DAS) dos CRSS/SSR, dado o seu papel nos circuitos de atribuição e controlo dos subsídios e, paralelamente, no domínio do respectivo processamento administrativo e financeiro (cfr. ponto IV.6).
17. Os mapas que as IPSS têm de remeter quadrimestralmente aos CRSS relativos à frequência real de utentes permitem apenas um controlo relativamente precário, pois não são nominativos, verificando-se que não são aplicadas “sanções” às entidades que não prestam as informações necessárias e que há uma falta de capacidade generalizada por parte daqueles serviços para, no terreno, confirmar os dados fornecidos e verificar, com regularidade, o funcionamento, desenvolvimento das actividades e qualidade dos serviços prestados aos utentes; aliás, por carência de recursos, o controlo das IPSS não tem constituído prioridade para os órgãos de inspecção interna daqueles serviços, que têm dirigido a sua atenção para os estabelecimentos lucrativos que operam neste sector (cfr. pontos IV e IV.6).
18. Existem, assim, dificuldades para os serviços em cumprir as obrigações a nível de controlo interno que lhes estão cometidas, não só pela alegada escassez de quadros com formação técnica no domínio social, como, pela mesma razão, quanto a técnicos orientados para a vertente económico-financeira, que possam enquadrar a actividade dos primeiros, nomeadamente, quanto à obrigação de efectuar estudos sócio-económico-financeiros, analisar os orçamentos e contas das IPSS para efeitos do visto obrigatório, assim como nas diversas circunstâncias em que outras tarefas afins se tornam necessárias (cfr. ponto IV.5.2).

19. As chamadas “Comissões de Acompanhamento e Avaliação”, previstas no despacho que enquadra os acordos de cooperação com as IPSS, não tiveram, na prática, qualquer implementação, conduzindo à leitura de que estas estruturas parecem constituir-se com exemplo daqueles casos em que se estabelece uma grande distância entre a teoria e a sua aplicação à realidade (cfr. ponto IV.5.2).

### **C) Controlo Interno existente nas IPSS auditadas**

20. De um modo geral e no que respeita às três instituições auditadas – Cáritas Diocesana de Coimbra (CDC), Santa Casa da Misericórdia de Ovar (SCMO) e Associação Fermetelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade (AFA) – verifica-se o cumprimento das normas e princípios contabilísticos aplicáveis a IPSS, pois adoptam o respectivo plano de contas sectorial aprovado - o PCIPSS, apresentando, no entanto, variações quanto ao respectivo sistema contabilístico em concreto, constatando-se ainda, por falta de normalização deste aspecto naquele plano, que cada uma delas apresenta métodos diferentes no que respeita aos critérios de imputação dos custos indirectos ou comuns às valências prosseguidas (cfr. ponto V.1).

21. Em especial, relativamente à Cáritas Diocesana de Coimbra verificam-se:

Atrasos sistemáticos nos procedimentos contabilísticos, talvez como resultado, não só da complexidade do sistema, como também da dimensão da Instituição e adequação dos meios utilizados;

O não envio atempado dos respectivos Orçamentos e Contas ao SSR de Coimbra, para efeitos de visto por parte deste serviço;

A não ocorrência de rotações periódicas por parte do pessoal de cada departamento, de modo a facilitar o controlo e prevenir a ocorrência de eventuais erros ou irregularidades (cfr. ponto V.1.2).

22. Quanto à Santa Casa da Misericórdia de Ovar verifica-se igualmente a não ocorrência de rotações periódicas por parte do pessoal de cada departamento, de modo a facilitar o controlo e prevenir a ocorrência de eventuais erros ou irregularidades (cfr. ponto V.1.2).

23. No tocante à Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade constatou-se que a organização dos documentos contabilísticos se apresentava confusa, originando dificuldades de con-

sulta, pelo facto de existirem documentos que não estavam adequada e sequencialmente numerados (cfr. ponto V.1.2).

#### **D) Legalidade, regularidade e correcção económica e financeira na aplicação dos subsídios com acordo nas IPSS auditadas.**

##### **D1) Cáritas Diocesana de Coimbra**

24. A actividade da instituição está essencialmente apoiada em subsídios de diversas proveniências, com predomínio do sector da Segurança Social, os quais atingiram, em 1999 (considerando apenas os registados como subsídios à exploração na rubrica 74), cerca de 999,2 milhares de contos, ou seja, cerca de 72,5% do total dos proveitos considerados, tendo, em 1999, 122 acordos, típicos ou atípicos, com a segurança social (cfr. ponto V.3.3.).
25. A actividade da CDC, reflectindo o padrão geral do sector, centra-se nas áreas da “Infância e Juventude” e “Terceira Idade”, com destaque, em termos de valências, para os ATL (216,2 milhares de contos) e “Apoio Domiciliário” (118,0 milhares de contos) (cfr. ponto V.3.3.).
26. Na análise contabilística feita, por amostragem, a alguns acordos não se detectaram irregularidades, mas constatou-se que o acordo designado por “Quadro Sede” tem como objectivo central a cobertura, quase em regime de exclusivo, de um quadro de pessoal destinado a apoiar todo o programa desenvolvido pela instituição. Por outro lado, verificou-se um erro de classificação contabilística relativamente às prestações recebidas dos Hospitais de Coimbra pela disponibilização, no Lar de Dependentes e Idosos do Centro Rainha Santa Isabel, de 25 camas para doentes em tratamento ambulatorio (cfr. ponto V.3.3.).

##### **D2) Santa Casa da Misericórdia de Ovar**

27. Os subsídios à exploração provenientes do CRSS do Centro constituem-se como a principal base financeira da instituição, representando, em 1999, cerca de 192,6 milhares de contos, ou seja 50,2 % do total dos proveitos, seguindo-se as matrículas e mensalidades dos utentes, tendo atingido nesse ano cerca de 115,8 milhares de contos. São ainda importantes os donativos e as rendas de imóveis, dado que a Instituição desenvolve uma actividade significativa a nível local na re-

cuperação, manutenção, gestão e exploração de imóveis (cfr. ponto V.3.4.).

28. A actividade da Instituição desenvolve-se na prossecução das seguintes respostas sociais: “Creche”, “Creche Familiar”, “Educação Pré-escolar”, “ATL”, “Centro Comunitário”, “Centro de Dia”, “Lar” e “Apoio Domiciliário” (cfr. ponto V.3.4.).
29. No que respeita ao “Lar”, o acordo de cooperação correspondente, de natureza atípica, destina-se a idosos grandes dependentes, salvaguardando dois lugares vagos, a preencher pelo respectivo Serviço Subregional, em situações consideradas de emergência, pagando o CRSS a respectiva comparticipação financeira como se estivessem ocupados (cfr. ponto V.3.4.).
30. Na análise contabilística feita, por amostragem, a alguns acordos constatou-se que: os mapas de comparticipação de utentes, de raiz informática e que servem de suporte contabilístico são, por norma, alterados manualmente; podem suscitar-se dúvidas sobre a forma como é evidenciado o “animus donandi” em algumas comparticipações de utentes classificadas como donativos, comparticipações que, em qualquer caso, ultrapassam os limites dados como indicativos pela segurança social relativamente à comparticipação de utentes; não tem sido respeitada a legislação fiscal na realização de algumas despesas (cfr. ponto V.3.4.).

### **D3) Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas de Terceira Idade**

31. A sustentação financeira da instituição está concentrada, de uma forma relativamente equilibrada, em duas fontes: os subsídios com origem no CRSS do Centro e as receitas provenientes de utentes, respectivamente nos valores de 56,3 milhares de contos e 48,9 milhares de contos, ou seja 52,5% e 45,5% no que se refere a 1999 (cfr. ponto V.3.5.).
32. As valências operadas pela AFA foram, em 1999, as seguintes: “Creche”, “Jardim de Infância”, “ATL”, “Pré-escolar”, “Centro de Dia”, “Lar” e “Apoio Domiciliário”, cujos subsídios, ao abrigo de acordo de cooperação com a segurança social foram, em 1999, de 56,3 milhares de contos (cfr. ponto V.3.5.).

33. Tendo como base a análise dos documentos incluídos nas amostras seleccionadas, bem como o respectivo reflexo dos mapas contabilísticos, nomeadamente extractos e balancetes, em ligação com os mapas de frequência de utentes e quadros de pessoal afectos aos acordos seleccionados, “Educação Pré-escolar” e “Lar”, constatou-se que uma ajudante de lar e centro de dia foi considerada, de Outubro de 1990 a Setembro de 2000, simultaneamente pela totalidade da sua remuneração nas valências Lar e Apoio Domiciliário (cfr. ponto V.3.5.).

### **E) Indicadores económico-financeiros e de eficiência**

34. Na comparação entre as três IPSS auditadas verifica-se que:

- a) A respectiva actividade está basicamente apoiada em subsídios, que variam entre 50,3% e 72,5 % do total dos proveitos;
- b) O peso da comparticipação dos utentes é inversamente proporcional à dimensão das instituições;
- c) A relação entre os subsídios do SPA e os custos operacionais varia entre 52 % e 75% enquanto que a mesma relação restrita aos subsídios da segurança social oscila apenas entre 52 % e 57% (cfr. ponto V.4).

35. A avaliação do desempenho das instituições exige a construção de indicadores de eficiência por valência e por região – v.g., custos médios por utente, custos médios por equipamento, utentes por equipamento – que deverão constituir uma rotina habitual dos serviços. Os valores apresentados neste relatório a esse respeito – baseados em valores globais orçamentados em 1998 e 1999 relativos a acordos de cooperação e nos dados físicos subjacentes - têm diversas limitações, constituindo uma aproximação que necessita de ser ainda aperfeiçoada, de modo a constituir uma base credível para aquele efeito (cfr. ponto VI).

### **Recomendações**

#### **A) Quanto ao sistema global de controlo interno no que respeita aos serviços do Estado:**

1. Deve publicar-se com urgência a legislação prevista sobre cooperação entre a Segurança Social e as IPSS, em substituição do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20/5, na qual deve ponderar-se o seguinte:

- a) Os critérios de atribuição de financiamentos devem basear-se nas reais necessidades das populações alvo, com fundamento numa carta social que reflecta as carências que se fazem sentir a nível local, contribuindo desse modo para corrigir as assimetrias regionais que se verificam nessa atribuição;
  - b) De modo a prevenir riscos de a acção das IPSS não cobrir a população efectivamente mais carenciada, deverá prever-se de modo mais alargado uma quota de utentes em cada acordo a ser preenchida através de indicação directa pelos serviços da segurança social.
2. Devem ser reforçados e reorganizados os mecanismos de controlo interno, nomeadamente no que se refere aos departamentos especializados integrados nas novas instituições do sector, no que respeita à atribuição e utilização das transferências do OSS destinadas à cooperação.
  3. A preparação do Orçamento Programa deve ser promovida mais atempadamente, por forma a minimizar os inconvenientes derivados da sua tardia concretização, nomeadamente no que se refere às IPSS empenhadas em novos projectos.
  4. O novo sistema de registo das IPSS, que se encontra em preparação, deve ser concluído no mais breve prazo possível, devendo entrar em linha de conta, em cada caso, com a adequação das actividades propostas aos objectivos sociais definidos como sendo de interesse para a colectividade local, constituindo-se como um filtro necessário, tendo em atenção, entre outros factores, os efeitos da declaração de utilidade pública.
  5. O registo das IPSS deve ter em consideração uma clara e precisa identificação e registo dos responsáveis dessa instituição, que institua uma ruptura com a prática actual de não cumprimento da obrigatoriedade de registo dos corpos gerentes das IPSS.
  6. Sejam quais forem as regras e obrigações que venham a ser estabelecidas, tanto para os serviços como para as IPSS, no que respeita ao controlo interno das mesmas no domínio dos acordos de cooperação, deve ter-se em atenção a adequação dos meios humanos, em termos de quantidade e especialização, para o efeito, por via de medidas paralelas de reorganização e reapretechamento, que se reputem como necessárias, de forma a estabelecer uma ruptura com as práticas actuais de não cumprimento de boa parte das normas vigentes.

7. Deve ser implementado um sistema de informação que centralize a informação respeitante aos subsídios com acordo e restantes apoios de que são beneficiárias as IPSS, não só por parte do sistema de segurança social como designadamente de outros sectores do SPA, sem o qual se torna impossível analisar e criticar com propriedade estes apoios, em termos da sua justificação e eficácia.
8. Deve estabelecer-se nos departamentos descentralizados de acção social uma adequada segregação de funções, separando-se a atribuição e processamento administrativo-financeiro do controlo dos subsídios.
9. Deve ser melhorado o tratamento da informação, bem como a organização dos documentos que lhe servem de suporte, nomeadamente em termos de arquivo.
10. As entidades responsáveis devem promover a construção de um painel de indicadores, que funcionem como instrumentos para o estabelecimento de normas orientadoras de gestão e controlo efectivo das políticas sociais prosseguidas através da acção social.

#### **B) Quanto à avaliação do controlo interno das IPSS auditadas:**

11. No que se refere ao PCIPSS recomenda-se que sejam definidos critérios de imputação de custos indirectos ou comuns às valências prosseguidas, por forma a evitar a dispersão de métodos adoptados pelas IPSS neste domínio, afectando a comparabilidade económico-financeira entre instituições.
12. No que respeita à **Cáritas Diocesana de Coimbra**:
  - a) Deve estabelecer como objectivo a eliminação dos atrasos registados nos procedimentos contabilísticos, não só por si, mas por forma a que se possam retirar em tempo útil todas as potencialidades que o sistema de informação baseado na contabilidade pode proporcionar como instrumento de gestão;
  - b) Deverão se elaborados atempadamente os Orçamentos da Instituição, bem como ser enviados a visto, como determina o art.º 33.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, convindo ainda ponde-

rar, tendo em atenção a dimensão e os meios envolvidos na Instituição, que a tornam de gestão complexa, a criação de uma contabilidade previsional, como instrumento de apoio a essa gestão;

- c) Na medida do possível, deveria ser promovida uma rotação de pessoal nos departamentos associados à função financeira, administrativa e contabilística.

13. Quanto à **Santa Casa da Misericórdia de Ovar**:

- a) De acordo com as possibilidades, deverá ser promovida uma rotação de pessoal nos departamentos associados à função financeira, administrativa e contabilística;
- b) Deve promover-se o aperfeiçoamento da base de dados donde se extraem os mapas de participações de utentes, por forma a evitar a necessidade de correcções manuais aos respectivos “outputs”;
- c) Deve ponderar-se a política seguida no que se refere à proporção das
- d) Deverão ser estabelecidos os procedimentos adequados de modo a que se respeite as normas vigentes no domínio fiscal, nomeadamente no que respeita ao Imposto de Rendimento sobre as Pessoas Singulares e Imposto sobre o Valor Acrescentado.

14. No que concerne à Associação Fermentelense de Apoio a Crianças e Pessoas da Terceira Idade:

- a) Deverá assegurar-se a melhoria da organização contabilística, nomeadamente através de uma adequada numeração dos documentos de suporte, manual ou tipograficamente quando necessário;
- b) Deverão respeitar-se as obrigações decorrentes dos acordos estabelecidos no que respeita às obrigações assumidas quanto ao pessoal que lhes deve estar afecto.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 40/2001 – 2.ª S/SS

Conselheiro Relator  
Mira Crespo

Proc. N.º 3/2001-Aud  
4 de Outubro

**ASSUNTO** Auditoria ao Município de Torres Vedras

- CONTA DE GERÊNCIA
- CONTROLO INTERNO
- DESPESA NÃO ORÇAMENTADA
- EMPREITADA DE OBRA PÚBLICA
- EMPRÉSTIMO

### CONCLUSÕES

#### 1. Quadro I – Eventuais Infracções financeiras (CMTV e SMASTV)<sup>(1)</sup>

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II/3.3.	<p style="text-align: center;"><u>CMTV</u> <u>Despesas sem autorização</u></p> <p>Foram realizadas despesas sem requisição e por consequência, sem prévia cabimentação e autorização.</p>	Als. b), c) e d) do art. 12º do Dec.-Reg. 92-C/84, de 28/12 e art.º 26º, n.º 1 do DL 341/83, de 21/07.

<sup>(1)</sup> As situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras até 25 de Março de 1999 poderão, no domínio sancionatório, vir a ser consideradas amnistiadas face ao disposto no art.º 7º da Lei n.º 29/99, de 12/05.

	<p>Aqueles despesas atingiram o montante de 1.786.526\$00.</p> <p>Os intervenientes na fase da despesa correspondente à autorização do pagamento encontram-se identificados a fls. 42.</p>	
II/3.5.3.	<p style="text-align: center;"><b><u>Empréstimos para os SMASTV</u></b></p> <p>A CMTV transferiu o produto dos empréstimos bancários para os seus serviços municipalizados, no montante de 349.530.000\$00, através da rubrica económica 10.02.02 – “Transferências de Capital – Sector Público Empresarial Autárquico - Serviços Municipalizados”, quando a rubrica a onerar deveria ser a 11.03. – “Activos Financeiros/Concessão de Empréstimos”.</p> <p>Vd. fls. 53 do Relatório quanto à responsabilidade pela situação.</p>	Art.º 17º e 26º, n.º 1 do DL 341/83, de 21/07.

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
III/2.	<p style="text-align: center;"><b><u>SMASTV</u></b> <b><u>Avaliação do Sistema de Controlo Interno</u></b></p> <p>Não existe qualquer Regulamento Interno, tendo, ainda, sido detectadas algumas situações que contrariam as regras de controlo, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* o Diário de Tesouraria e o Resumo Diário de Tesouraria não obedecem ao conteúdo mínimo obrigatório constante dos anexos ao Dec.Reg. 92-C/84;</li> <li>* os cheque são guardados e preenchidos na Tesouraria, não existindo nesta caso, segregação de funções entre a Contabilidade e Tesouraria;</li> <li>* não se efectuam regularmente reconciliações bancárias;</li> <li>* não são efectuados balanços à Tesouraria com a periodicidade legalmente prevista.</li> </ul> <p>É da responsabilidade do Conselho de Adminis-</p>	Art.º 14º e 15º do DL 92-C/84, de 28/12.

	tração, a implementação das normas legais de controlo interno.	
III/6.	<p><b><u>Empreitada “Construção da Etar de Stª Cruz, Silveira, Boavista e Casalinhos</u></b></p> <p>Existência de um averbamento (n.º 7) cujo valor – 20.357.405\$00 - resultou do saldo de trabalhos a mais e a menos de natureza prevista, o qual não foi objecto de contrato escrito nem foi submetido a “visto” do Tribunal de Contas.</p> <p>Vd fls. 116 do Relatório quanto à responsabilização pela autorização da despesa.</p>	<p>Art.º 15.º do DL 405/93, de 19/12 e n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07;</p> <p>Art.º 12º, n.º 1, al. a) do DL 55/95, de 29/03; Acórdão n.º 156/98, 1ª Secção/SS, de 17/10.</p>

## 2. Quadro II – Principais observações da auditoria (CMTV e SMASTV)

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
<b><u>CÂMARA MUNICIPAL DE TORRES VEDRAS</u></b>		
II/3.5.2	Subsídios	<p>Existência de um sistema de controlo interno fiável.</p> <p>Da amostra seleccionada constatou-se que os subsídios atribuídos foram sempre deliberados pelo órgão executivo e que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios.</p>

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II/3.5.6.2.	Empreitada	Na empreitada analisada o auto de consignação foi lavrado após o prazo legal.
		Não foi elaborada conta corrente da empreitada
<b>SERVICOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE TORRES VEDRAS</b>		
III/3.2	Sistema de Controlo Interno	<p>Não se encontra implementado um Sistema de Controlo Interno</p> <p>O Diário de Tesouraria e Resumo Diário de Tesouraria não obedecem ao conteúdo mínimo obrigatório constante dos anexos ao Dec.-Reg. 92-C/84, de 28/12</p> <p>Os cheques são guardados e preenchidos na Tesouraria, não existindo neste caso, segregação de funções entre a Contabilidade e Tesouraria</p> <p>Não são efectuados balanços à Tesouraria, com a periodicidade legalmente exigida.</p>
III/7	Empreitada	<p>O valor considerado num dos seus averbamentos não é o correcto uma vez que no seu apuramento o serviço procedeu a uma compensação entre os trabalhos a mais e a menos.</p> <p>Os trabalhos a mais que deram origem a modificações contratuais, não foram objecto de contrato escrito.</p>
III/6.	Empréstimos bancários	A CMTV não foi reembolsada do valor das amortizações e juros dos empréstimos bancários contraídos a favor dos SMASTV.

## RECOMENDAÇÕES

Face às situações relatadas, recomenda-se à autarquia que:

- ⌘ anule as receitas incobráveis que constituam receita virtual da CMTV e dos SMASTV;
- ⌘ providencie pela elaboração de regulamento interno que contemple a arrecadação de receitas por entidade diferente da Tesouraria;
- ⌘ não figure o nome do Presidente da Câmara Municipal em toda a documentação de constituição e reposição de todos os fundos permanentes;
- ⌘ lavre os autos de consignação de empreitadas dentro dos prazos legais;
- ⌘ diligencie pela elaboração das contas finais de empreitadas;
- ⌘ altere as condições de segurança das instalações da Tesouraria;
- ⌘ providencie pela elaboração de regulamento para atribuição de subsídios;
- ⌘ como sócia única da Promotorres, todos os contratos a celebrar entre si e esta sejam sempre reduzidos à forma escrita e bem assim que o Conselho de Gerência os patenteie conjuntamente com o relatório de gestão e os documentos de prestação de contas da empresa.



## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 47/2001 – 2.ª S/SS

Conselheiro Relator  
Carlos Moreno

Processo n.º 27/2001 - AUDIT  
22 de Novembro

ASSUNTO	Auditoria ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte
---------	---

- COBRANÇA DE TAXAS
- COMPENSAÇÃO FINANCEIRA
- CONTRATO DE CONCESSÃO
- PONTE VASCO DA GAMA
- PONTE 25 DE ABRIL
- PORTAGEM
- PROJECT FINANCE
- REEQUILIBRIO FINANCEIRO

### CONCLUSÕES

#### a) Relativas ao novo Acordo-Quadro, de Julho de 2000

Após a celebração, entre 1995 e 2000, de seis Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, entre o Estado concedente e a concessionária Lusoponte, S.A, o Governo decidiu celebrar com a Lusoponte um novo **Acordo-Quadro**, com os seguintes objectivos:

- **Fixação de uma política comercial diferenciada quanto às taxas de portagem a praticar na Ponte 25 de Abril**, para todo o período da concessão, na base do reconhecimento das características distintas das duas pontes.
- **Compatibilização de uma política de preços semicongelados para a Ponte 25 de Abril com os pressupostos contratuais subjacentes à equação financeira do modelo Caso Base**, através da celebração de um único acordo, ou seja, o **Acordo Global para a**

### **Reposição do Equilíbrio Financeiro da concessão (FRA Global).**

- **Cessação de todos os conflitos pendentes com a Lusoponte** designadamente as situações relativas a **trabalhos a mais** ocorridos durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, bem como a **devolução** ao Estado, pela concessionária, do montante de **8,5 milhões de contos**, atribuído ao abrigo do FRA I.
- **Adaptação das condições de financiamento da concessão às novas realidades do mercado euro**, designadamente a **alteração dos anteriores contratos de financiamento** celebrados com as Instituições financeiras e a **aprovação de uma operação de re-financiamento** da concessionária Lusoponte junto do Banco Europeu de Investimento e de um novo sindicato bancário.

### **b) Referentes ao novo Acordo Global para a Reposição do Equilíbrio Financeiro**

Os traços mais marcantes do novo modelo da concessão Estado/Lusoponte, em resultado da celebração do Acordo global para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, são os seguintes:

- **Consolidação quer do regime de diferenciação das taxas de portagem** a aplicar nas duas travessias, quer da **política comercial** referente à **Ponte 25 de Abril** em vigor desde o acordo FRA 1.
- **Fixação de um prazo fixo de 35 anos** para a duração da concessão, que deixou, assim, de variar em função do **volume de tráfego** alcançado nas duas travessias, ou seja, tornou-se **independente dos ganhos ou lucros** obtidos pela **concessionária**.
- **Prorrogação efectiva do prazo** da concessão por mais **7 a 11 anos**, em relação à duração estimada pela própria Lusoponte, segundo a qual, em resultado dos níveis de tráfego registados nas duas travessias, tal prazo deveria **expirar entre 2019 e 2023**, período em que se **atingiria o target de 2.250 milhões** de veículos.
- **Redução efectiva do risco geral do projecto pela anulação** da obrigação da concessionária comparticipar nos **encargos de manutenção** da estrutura da **Ponte 25 de Abril** e do viaduto de acesso da margem norte do Tejo e pela **garantia de uma componente fixa de cash-flow, sem risco de tráfego**, a liquidar pelo concedente, entre 2001 e 2019, através do pagamento de rendas semestrais, no montante total de **61,372 milhões de contos**.

- **Redução dos riscos de refinanciamento para a concessionária**, com a integração de **novas condições de financiamento** no modelo de Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão.
- **Aceitação pelo Estado das consequências de alteração à lei geral**, no caso, à **lei fiscal**, **contrariando as boas práticas (best practices) de afectação de riscos de um project finance**, já que, caso se verifique um aumento percentual superior a 1 na taxa de IRC, constante do novo Caso Base, tal facto passa a gerar a atribuição de **compensações à concessionária**.

Da negociação e celebração deste acordo, em que o Estado não podia deixar de ser parte interessada na obtenção dos melhores resultados para o erário público, resultaram, todavia, vantagens para a concessionária em três vertentes distintas. Assim, na vertente operacional do empreendimento, a Lusoponte beneficiou com a não participação nos encargos de manutenção da Ponte 25 de Abril, bem como, com a consolidação da política de compensações directas e com a dilação do prazo da concessão; na vertente financeira, a concessionária ganhou com a integração de novas condições de financiamento no modelo Caso Base; e na vertente fiscal, acabou por colher o benefício de uma taxa máxima de IRC a pagar ao fisco.

c) **No tocante à evolução verificada entre 1995 e 2000 no modelo da concessão**

As alterações ocorridas, desde o seu início, na concessão podem ser identificadas através de três modelos contratuais distintos, que representam, na realidade, **três sistemas diferenciados de repartição de riscos, de custos e de benefícios, entre o Estado e a Lusoponte**, a saber: o modelo delineado no Contrato de concessão inicial; o modelo inerente ao Acordo (FRA 1); e o modelo subjacente ao FRA Global.

No actual modelo, ou seja, no subjacente ao FRA global de 2000, a evolução observada nos termos de afectação de riscos veio acentuar ainda mais o **desequilíbrio do contrato de concessão**, em favor da concessionária, ao permitir transferir para o Estado riscos que, normalmente, caberiam à concessionária.

O resultado final das sucessivas mutações sofridas pela arquitectura contratual da concessão acabou por se traduzir na celebração de um Acordo que não defendeu da melhor forma o interesse público,

já que dele decorrem consequências financeiras mais elevadas para o erário público e, também, para os utentes das duas travessias sobre o Tejo, e uma situação objectivamente mais favorável para concessionária.

d) **Quanto aos custos das novas condições de financiamento da concessionária para o erário público.**

O montante de 61,3 milhões de contos, a pagar pelo Estado a título de compensações directas à concessionária, foi **calculado** com referência às **novas condições de financiamento** que representam, no **novo modelo Caso Base, um acréscimo de encargos financeiros** da ordem dos **66 milhões de contos**, em comparação com a **versão original do Caso Base**. Tal facto significa que o Estado concedente, na realidade, vai **compensar a concessionária pelo aumento de encargos financeiros inscritos no novo modelo Caso Base, e não pela exclusiva perda efectiva de receitas resultante da política do congelamento de portagens.**

**A alteração das condições de financiamento da Lusoponte, aprovada pelo concedente e reflectida no novo Caso Base, consubstancia, na prática, uma forma indirecta de compensar a concessionária pelos custos financeiros adicionais, decorrentes quer da alteração do perfil de reembolso do serviço da dívida, quer da nova tranche de financiamento para cobrir os custos adicionais da Ponte Vasco da Gama e outros custos de reestruturação da concessionária. Ora tais riscos e responsabilidades deveriam ser sempre da concessionária e não do concedente**

**O concedente, ao consentir à concessionária inscrever no novo modelo Caso Base os custos relativos aos novos termos de financiamento da concessão, acabou por assumir, indirectamente, riscos e encargos de financiamento da exclusiva responsabilidade da concessionária, por via dos mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.**

O concedente, de uma forma indirecta, e **contra o teor das próprias bases da concessão, ao assumir a cobertura de responsabilidades e de riscos, no âmbito das actividades de financiamento da concessão, acabou por concorrer activamente para perverter a lógica global de fi-**

nanciamento subjacente ao conceito **project finance**, que havia sido inicialmente perfilhado pelos contraentes.

e) **Quanto à lógica e aos pressupostos de Reequilíbrio Financeiro subjacentes ao FRA Global**

O montante de 61,3 milhões de contos de compensação directa à Lusoponte, ao abrigo do FRA global, vai, na verdade, permitir à concessionária **antecipar receitas** de portagens **sem correr qualquer risco de tráfego**, pelo que a **manutenção** do valor mínimo da TIR accionista em **11,43%**, subjacente aos modelos anteriores, **se mostra inadequado ao actual perfil de risco do projecto, que passou a ser manifestamente inferior.**

O Estado, para além de ter aceite suportar, indirectamente, custos de refinanciamento e outros custos operacionais da concessionária, acabou, ainda, por garantir uma rendibilidade anormal aos capitais de um grupo privado, situação incompreensível, tanto mais que, na actual conjuntura económica, as taxas de remuneração dos dinheiros dos contribuintes atingem valores inferiores à inflação.

Forçoso será concluir que o que deve retirar-se da metodologia de reequilíbrio financeiro subjacente ao FRA Global é que o Estado concedente veio a compensar a concessionária por uma **perda de receitas** que não se restringe a uma mera **alteração do tarifário**, mas que resulta igualmente da manobra de **variáveis constantes do novo modelo Caso Base, como sejam, os acréscimos de custos da empresa concessionária (Concession Company Costs), o aumento de encargos financeiros**, resultante das novas condições de financiamento, **a redução da taxa de inflação (que ajuda a diminuir a TIR)** e a introdução de outros **pressupostos menos realistas, como uma perda de 15% de receitas** devida ao sistema de descontos para o utilizador frequente e outra **perda de 17,75%** das receitas totais do segundo semestre de cada ano, resultante da isenção de portagens durante o mês de Agosto.

A **integração matemática** daqueles pressupostos no modelo financeiro, conjugada com a lógica de “reposição do equilíbrio dos modelos”, focalizada para o restabelecimento de valores mínimos de critérios chaves, desajustados do perfil de risco do projecto, contribuíram para **desequilibrar o contrato de concessão em favor da concessionária.**

f) **Quanto às contrapartidas financeiras da concessionária ao abrigo do novo FRA Global**

Nos termos do novo FRA Global, as contrapartidas directas à concessionária, para reposição do equilíbrio financeiro da concessão, ascendem, a preços descontados das taxas de inflação, a cerca de 180 milhões de contos, isto é, o equivalente ao custo de uma nova travessia sobre o Tejo. Na verdade:

- o montante global de 61,32 milhões de contos, relativo a compensações directas a atribuir à concessionária, ente 2001 e 2019, representa, a preços descontados da taxa de inflação do novo modelo Caso Base, quase **50 milhões de contos**;
- a **prorrogação efectiva do prazo da concessão** em, pelo menos, **mais 7 anos**, deve contribuir, de acordo com o previsto no novo Caso Base, para um encaixe de receitas brutas de portagem pela concessionária da ordem dos **218,4 milhões de contos a preços correntes, o correspondente a 112,86 milhões de contos a preços descontados da taxa de inflação do modelo**;
- Os encargos com a **manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril**, de que a concessionária passou a ficar isenta, representavam, nos termos do modelo original Caso Base, cerca de **32 milhões contos**, o correspondente a uma verba da ordem dos **19 milhões de contos a preços descontados da taxa de inflação do respectivo modelo Caso Base**.

**O total das três precedentes parcelas, a preços descontados da inflação, atinge, com efeito, o valor de 181,9 milhões de contos, o que, objectivamente, transforma o FRA Global num acordo prejudicial para o erário público e para os contribuintes.**

O presente **Reequilíbrio Global** revela-se assim, **desajustado em duas vertentes fundamentais:**

- Não teve em consideração a **perda efectiva de receitas da concessionária**, resultante das modificações unilaterais introduzidas pelo concedente no modelo tarifário da portagens da Ponte 25 de

Abril, que constituía o elemento decisivo a ter em conta na perspectiva da adequada defesa dos interesses financeiros públicos.

- Não previu mecanismos **de clawback a favor do Estado**, resultantes de *up-sides* de tráfego da concessionária.

**g) No concernente ao Balanço global das contrapartidas financeiras à Lusoponte**

Em termos de contrapartidas financeiras acumuladas à concessionária, desde o início do projecto, as mesmas atingirão, a preços actuais, valores próximos dos 240 milhões de contos. No estádio actual da concessão, esta elevadíssima verba, a suportar quer pelo concedente Estado, ou seja, pelos contribuintes, quer pelos utentes, no tocante a esta concessão, não pode, objectivamente, deixar de ser considerada como um muito pesado encargo para o erário público e mostrar que a lógica e a estrutura financeira iniciais do projecto foram completamente pervertidas, em razão de o Estado ter acabado por não poder ou não saber acautelar adequadamente os interesses financeiros públicos. O que se afigura, em particular, neste caso concreto, incompreensível, uma vez que o Estado, além do mais, já dispunha de uma acentuada experiência de negociação com a concessionária, conhecia bem toda a problemática em discussão e não podia ignorar o conteúdo, as conclusões e as recomendações do Relatório do Tribunal de Contas n.º 31/2000, sobre esta mesma concessão, no qual se havia insistentemente recomendado e, mesmo, incitado o Estado a defender e a acautelar intransigentemente os interesses financeiros públicos, em futuras negociações com a concessionária Lusoponte.



## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 56/2001 – 2.ª S/SS

Conselheiro Relator  
Lia Olema

Proc. nº 12/00 – Aud.  
13 de Dezembro

**ASSUNTO** Auditoria Orientada à avaliação da economia e eficácia dos concursos públicos centralizados do INSTITUTO DE GESTÃO INFORMÁTICA E FINANCEIRA DA SAÚDE (IGIFS)

- AQUISIÇÃO DE BENS
- AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS
- AUDITORIA ORIENTADA
- AVALIAÇÃO DA ECONOMICIDADE
- AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA
- AVALIAÇÃO DO SISTEMA INFORMÁTICO
- CONCURSO PÚBLICO
- AUDITORIA INTERNA
- HOSPITAL
- PRAZO DE ENTREGA
- SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

### CONCLUSÕES

Do trabalho desenvolvido nas entidades auditadas, na área objecto de análise, conclui-se o seguinte:

O IGIF não atingiu os objectivos a que se propunha com a centralização dos concursos, nomeadamente obter condições, globalmente, mais favoráveis e um menor tempo na tramitação dos concursos para a aquisição de bens e serviços no âmbito do Ministério da Saúde, na medida em que não conseguiu preços e prazos mais vantajosos nem foram atempadamente

concluídos os concursos a fim de serem executados no ano para o qual haviam sido lançados (cfr. pontos 3.4, 3.5.1 e 4.1).

Não existindo a obrigatoriedade de adesão aos concursos centralizados do IGIF para aquisição de material de consumo clínico, o HSJ, o IPOFG-Porto e o HOSO não aderiram aos respectivos concursos, justificando essa decisão por razões de ordem técnica, económica e temporal (cfr. ponto 4.1).

Nos CPI e PPN lançados pelo IGIF, o prazo que mediou entre a autorização para a abertura do concurso e o despacho de adjudicação apresentou um desvio desfavorável em relação ao tempo de referência resultante do cumprimento dos prazos exigidos no diploma que regula a matéria de aquisição de bens e serviços (cfr. ponto 3.5.1).

Apesar de os concursos do IGIF incluírem um elevado número de tipo de produtos da mesma família, não conseguiram abranger as exigências técnicas dos Hospitais não aderentes (cfr. ponto 4.1).

Da análise comparativa dos processos dos concursos seleccionados concluiu-se que, em termos globais, os Hospitais auditados conseguiram através de procedimentos próprios obter condições mais vantajosas, em termos de preço, do que as verificadas nos concursos centralizados, mesmo em algumas situações em que o adjudicatário era o mesmo (cfr. ponto 4.2).

De facto, as aquisições efectuadas em **1999 e 2000** pelos Hospitais seleccionados (com excepção do HDTV), através de procedimentos próprios, traduziram-se numa economia de **12,3%** do total dos encargos abrangidos pela amostra, por comparação com os encargos que teriam com essas aquisições caso as mesmas se efectuassem a preços dos concursos centralizados do IGIF (cfr. ponto 4.2).

As condições em termos de prazo de entrega obtidas pelo IGIF em relação aos Hospitais auditados não se mostraram relevantes, na medida em que não foi fixado um prazo mais vantajoso em todos os produtos seleccionados (cfr. ponto 4.1).

Quanto aos sistemas de informação computadorizados, concluiu-se pela ineficácia do sistema informático disponibilizado pelo IGIF aos Serviços Financeiros dos Hospitais o qual por dificuldades funcionais, não conseguiu fornecer informação financeira fidedigna (cfr. ponto 3.2.1).

Conclui-se ainda:

Nas áreas objecto de avaliação, e relativamente ao âmbito da auditoria, considerou-se o sistema de controlo interno adequado nos hospitais HDTV, ULS e HOSO, registando deficiências nos restantes hospitais, nomeadamente:

- Falta de informação de cabimento orçamental prestada pelo Serviço de Contabilidade antes da autorização da despesa, (no HSJ, no IPOFG – Porto, no HSM –Braga, no HCB e no HBA), o que contraria os princípios gerais relativos à gestão e controlo orçamental (cfr. relatórios específicos).
- Insuficiente fundamentação das propostas de adjudicação constante dos Relatórios das Comissões de Análise/Júri, no IPOFG –Porto, no HCB e na HBA, não ficando demonstrada a análise comparativa das propostas dos concorrentes, nem a aplicação do critério de adjudicação através dos factores de ponderação previamente definidos nas peças de concurso, violando o previsto no n.º 3 do art.º 66.º e art.º 68.º, ambos do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 128/98, de 13 de Maio, e nos art.º 106.º, 107.º e 109.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
- Não aplicação, no HSJ e no IPOFG do disposto no n.º 2 do art.º 1.º e no art.º 28 do Decreto-Regulamentar n.º3/88, de 22 de Janeiro (nomeação de auditor interno) (cfr. relatórios específicos).
- Inexistência de Regulamento Interno no HDTV e no IPOFG contrariando o previsto no art.º 35.º do Decreto-Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro (Regulamento dos Hospitais) (cfr. relatórios específicos).
- Nas áreas objecto de avaliação, e relativamente ao âmbito da auditoria, considera-se o controlo interno adequado, com excepção dos hospitais HSJ, IPO –Porto, HSM Braga, HBA, HCB, em que não era prestada informação de cabimento antes da autorização da despesa (cfr. relatórios específicos).

## RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório e no desenvolvimento produzido nos relatórios específicos sobre cada um dos hospitais auditados, resumida nas conclusões que antecedem, e com vista a contribuir para a correcção dos procedimentos na área analisada, formulam-se as seguintes recomendações:

Na qualidade de responsável pela centralização dos concursos, deverá o IGIF atingir o equilíbrio entre os objectivos de transparência e de rigor no controlo das despesas, por um lado, e da eficácia e simplicidade nos respectivos procedimentos, por outro;

Assim, deverá providenciar de forma atempada o cumprimento das formalidades inerentes à celebração dos contratos públicos de aprovisionamento, em cumprimento da Portaria n.º 1176-A/2000, de 14 de Dezembro, dando garantias do fornecimento de bens nas condições mais vantajosas, em função das necessidades dos organismos aderentes;

Deverá ser acautelada a adequabilidade, a operacionalidade e a integração das aplicações informáticas disponibilizadas pelo IGIF, assegurando o apoio técnico aos Hospitais, de modo a garantir a comunicação dos dados entre as várias aplicações dos serviços integrados no SNS, objectivo que, de resto, constitui já preocupação do IGIF conforme referido nas alegações à presente auditoria.

Relativamente aos Hospitais auditados as recomendações constam dos respectivos relatórios específicos.



As DRA, em n.º de sete (Ribatejo e Oeste, Beira Litoral, Alentejo, Beira Interior, Algarve, Entre Douro e Minho e Trás-os-Montes), são os serviços regionais do MADRP - Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, incumbindo-lhes participar na formulação da política agro-alimentar e de desenvolvimento rural e promover a sua execução a nível das respectivas regiões agrárias, de acordo com as normas funcionais emanadas dos serviços centrais e em articulação com as organizações representativas do mundo rural.

Foram auditadas cinco das sete DRA existentes: as DRA do Ribatejo e Oeste, da Beira Litoral e do Alentejo no âmbito do PF/99 e as DRA da Beira Interior e do Algarve no âmbito do PF/2000.

As receitas das DRA provêm, sobretudo, do OE (Funcionamento e PIDDAC) tendo atingido, por DRA, em 1998/99, em média 3 818 396 contos. As receitas próprias alcançaram, no mesmo período, em média 802 433 contos, correspondendo a 21 % do financiamento global. O pessoal ao serviço situou-se em média em 1 008 pessoas por DRA, exercendo funções na sede e serviços regionais e locais compreendidos nas regiões agrárias.

As receitas cobradas pelas DRA, provenientes, nomeadamente, do produto de taxas e licenças diversas (e.g. taxas de inspecção sanitária e licenças de caça e pesca), de multas e coimas resultam da aplicação de um vasto e complexo conjunto de diplomas [discriminados no quadro1] e ainda da venda de produtos das unidades de exploração agrária e florestal.

A auditoria teve lugar em dois anos e envolveu o exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno apoiado na realização de entrevistas, bem como testes de conformidade e testes substantivos. No planeamento da acção foram, ainda, tidos em conta os resultados de 8 auditorias realizadas pela IGA - Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do MADRP.

O exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno detetou insuficiências nos procedimentos instituídos e nos registos contabilísticos e deficiências de controlo na cobrança e entrega das receitas (e.g. os procedimentos utilizados, embora estabelecidos em circulares e despachos internos, não eram nem suficientes nem harmonizados, nalguns casos não estavam implementados e os registos não eram compatíveis entre si; não existia segregação de funções incompatíveis - a mesma pessoa cobrava, registava e depositava a receita e não eram elaboradas reconciliações bancárias de todas as contas).

A análise da documentação relativa às receitas de 1998 e 1999 evidenciou irregularidades susceptíveis de configurar infracções financeiras, relacionadas com a cobrança de receitas violando os princípios orçamentais – inscrição e anualidade, o pagamento de despesas violando o regime de duplo cabimento e o incumprimento do prazo para a respectiva entrega nos cofres do Estado; constatou-se ainda que o sistema contabilístico não revela as dívidas de diversas entidades no montante de 128 030 contos e a existência de dívidas, de créditos e de anomalias na distribuição das receitas a outras entidades.

As DRA devem implementar sistemas de gestão administrativa e de controlo interno que permitam que as insuficiências detectadas na auditoria sejam colmatadas e providenciadas pela adequada cobrança dos créditos. Finalmente, tendo em conta os volumes financeiros geridos pelas DRA as autoridades responsáveis deveriam examinar a viabilidade de instituir serviços de auditoria interna.



---

# **JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS**

**Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**



# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## ACÓRDÃO N.º 200/01

Processo n.º 168/99

2.ª Secção

Relator – Cons. Paulo Mota Pinto (Cons. Guilherme da Fonseca)

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

### I Relatório

1. A Câmara Municipal de Constância veio interpor recurso para o Tribunal Constitucional, "ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro", do acórdão n.º 1/99, do Tribunal de Contas, proferido em sessão plenária da 3.ª Secção, de 3 de Fevereiro de 1999, que negou provimento ao recurso interposto pela mesma Câmara "da decisão que fixou os emolumentos a pagar pela Autarquia pela devolução da conta de gerência n.º 271/96", dizendo, após convite nesse sentido do relator no Tribunal Constitucional, que "a norma cuja inconstitucionalidade foi suscitada, e se pretende ver apreciada por esse Alto Tribunal, é a do artigo 9.º, n.º 1, do Regime de Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio".

Nas suas alegações, concluiu assim a Câmara recorrente:

"1.º) A norma do artigo 9.º, n.º 1, do Regime dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, ao introduzir, por confronto com o regime legal que revogou e substituiu, um aumento de 700% (setecentos por cento) no emolumento devido pelo julgamento das contas sujeitas à apreciação do Tribunal de Contas, viola o princípio da proporcionalidade;

2.º) Tal violação torna-se patente se se atentar em que, como resultado da aplicação do novo regime emolumentar, os Municípios mais pequenos do País, e com menor volume de receitas, automaticamente ficam equiparados ao Concelho de Lisboa, que arrecada maior volume de receitas, como é facto notório, atingido igualmente o limite máximo previsto para o emolumento em causa, e suportando com ele um custo proporcionalmente muito maior;

- 3º) O que é tanto mais injusto quando é certo que, no regime legal anterior, enquanto que o Município de Lisboa atingia, dado o seu volume de receita, o limite máximo então fixado para o emolumento, um Município pequeno, como o Recorrente, estava sujeito ao pagamento de cerca de metade desse valor;
- 4º) Donde resulta, agravando o efeito discriminatório, um aumento maior, não só em termos relativos como em valor absoluto, do emolumento a pagar pelo Município mais pequeno, como o recorrente, relativamente ao Município de Lisboa;
- 5º) Do mesmo passo que se concedem, na prática, injustificadas isenções às empresas de fim lucrativo, sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, se as contas de gerência não registarem lucros;
- 6º) O que mal se compreende, se se tiver em conta a filosofia que presidiu ao novo regime emolumentar, que levou a uma drástica restrição das isenções como tal denominadas, praticamente limitadas aos pareceres sobre as Contas Gerais do Estado e das Regiões Autónomas;
- 7º) Tanto mais quanto é certo que, estabelecendo-se um limite máximo para o emolumento, as empresas sem lucros, se não fossem dispensadas do respectivo pagamento, limitar-se-iam a prestar uma contrapartida razoável pelo serviço traduzido no julgamento das suas contas;
- 8º) Sendo, de todo, inadmissível que um Município de parques recursos se tenha visto a pagar um emolumento de 2 700 000\$00 (dois milhões setecentos mil escudos), tanto como Lisboa, quando pagaria apenas 367 846\$00 (trezentos e sessenta e sete mil oitocentos e quarenta e seis escudos), pelo regime legal anterior, ao mesmo tempo que empresas como a 'Parque Expo' não pagam nada, porque não dão lucros, apesar de movimentarem valores muitas vezes superiores à receita anual da Recorrente;
- 9º) O que, tudo, importa violação do princípio da igualdade, que proíbe a discriminação negativa, assim como do princípio da proporcionalidade, daquele decorrente, que proscree o arbítrio, ferindo o preceito do artigo 13º da Constituição da República."

Tudo visto, e após mudança de relator por vencimento, cumpre decidir.

## II. Fundamentos

### A) Objecto do recurso

#### 2. Importa começar por precisar o objecto do presente recurso.

A Câmara recorrente interpôs oportunamente recurso da decisão do Tribunal de Contas "relativamente ao emolumento cobrado pela Devolução da Conta de Gerência n.º 2718/96 (referência da Direcção-Geral: officio circular n.º 6343/98, de 27/05/98; Doc. de cobrança n.º 12905/98-C)", no montante de 2 7000 000\$00, daí tendo resultado o acórdão recorrido, que dele conheceu.

Ora, a condenação em custas fundamentou-se no artigo 9º do "Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas", aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio. Dispõe esta norma:

"1 - Pelo julgamento ou verificação, pela certificação ou pelo arquivamento de contas são devidos emolumentos no montante de 1% do valor da receita própria da gerência.

2 - (...)

3 - Os emolumentos previstos nos números anteriores têm valor máximo de 50 vezes o VR e o mínimo 5 vezes o VR.

(...)"

Foi, na verdade, por aplicação do modo de cálculo emolumentar previsto neste artigo 9º que, quanto às contas de 1996, se chegou ao valor de 2 942 767\$83, passando para 2 700 000\$00, por ser o limite máximo previsto no citado n.º 3 – ou seja, 50 vezes o "valor de referência", abreviadamente designado "VR", que, nos termos do n.º 3 do artigo 2º do citado diploma, "corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, arredondado para o milhar de escudos mais próximo, ou, se a proximidade for igual, para o imediatamente superior."

A norma aplicada não foi, como se vê, apenas a do n.º 1 deste artigo 9º, mas também o seu n.º 3. Uma vez que a aplicação do critério geral previsto no n.º 1, de 1% do valor da receita própria da gerência, conduziria a uma condenação em custas superior a 50 vezes o valor de referência, aplicou-se este limite máximo previsto no n.º 3 desse artigo 9º.

O artigo 9º, n.º 1, – cuja constitucionalidade a recorrente esclareceu pretender ver apreciada – apenas foi aplicado, portanto, enquanto a forma de cálculo nele previsto levou a que se aplicasse à recorrente o limite máximo previsto no n.º 3, e não um valor superior a este limite.

Tal não obsta, porém, ao conhecimento do presente recurso, uma vez que o n.º 1 do artigo 9º foi aplicado – em conjunto com o n.º 3 – na decisão recorrida.

## **B) Questão de inconstitucionalidade orgânica**

3. Está em causa no presente processo o valor dos emolumentos cobrados à Câmara Municipal de Constância pela verificação das suas contas, tal como resulta do artigo 9º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio. No recurso da decisão interposto ainda no Tribunal de Contas a recorrente suscitou a inconstitucionalidade orgânica desse regime, por, em seu entender, consagrar "um verdadeiro imposto, não existindo correspondência e correlação entre o valor cobrado e o serviço prestado, não se configurando o emolumento como uma genuína taxa, pelo que carecia o Governo de competência para legislar sobre a matéria (...)". Na verdade, dispunha a Constituição no seu artigo 168.º (actual artigo 165º), à data em que o Decreto-Lei n.º 66/96 foi aprovado, que:

"1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo: (...)  
i) Criação de impostos e sistema fiscal;"

E o regime jurídico em questão no presente processo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 201º da Constituição.

A arguição de inconstitucionalidade orgânica foi desatendida no acórdão sob recurso (ponto 3.1.), tal, como, aliás, também já tinha sido considerada improcedente no parecer do representante do Ministério Público nesse Tribunal. Por outro lado, se no requerimento de recurso a recorrente ainda indicou, como preceito constitucional violado, também o artigo 165º, n.º 1, alínea i), da Constituição (querendo referir-se, com certeza, à norma correspondente, depois da IV revisão constitucional, ao artigo 168º, alínea i)), já nas alegações de recurso no Tribunal Constitucional considera a norma em questão apenas ferida de inconstitucio-

nalidade material, por violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

Poderia, assim, concluir-se que, nestas alegações, a recorrente abandonou a questão da inconstitucionalidade orgânica da norma em questão.

De toda a forma, para além de esta questão ter sido suscitada pela recorrente logo no recurso emolumentar no Tribunal de Contas, e, depois, ainda no requerimento de recurso para o Tribunal Constitucional, e para além de ela ter sido tratada na decisão ora recorrida, e, ainda, considerando também que – pelo menos numa certa visão das coisas – para tal questão poderá ter consequências a alegação de violação manifesta do princípio da proporcionalidade (que poderia relevar para a qualificação como taxa ou imposto), o Tribunal sempre está autorizado a tratá-la no presente recurso (cf. o artigo 79º-C da Lei do Tribunal Constitucional).

4. Depende a solução da questão da constitucionalidade orgânica de saber se os emolumentos previstos no artigo 9º constituem verdadeiras taxas ou correspondem antes a impostos. Ora, como se sabe, não constitui tarefa fácil a delimitação, no plano conceptual, da taxa – receita cujo montante é também autoritariamente fixado e que pode corresponder a uma procura obrigatória de um serviço – e da diversa realidade tributária que é o imposto.

Para responder a tal questão não se afigura indispensável, no presente caso, aprofundar a questão de saber se as pessoas colectivas públicas – no caso, aliás, um município, e não o próprio Estado – podem, em geral, ser sujeitos passivos de imposto – questão, esta, à qual a doutrina não dá uma resposta negativa (v. J. Casalta Nabais, *O dever fundamental de pagar impostos*, Coimbra, 1998, pp. 286 e s., e já J. M. Cardoso da Costa, *Curso de direito fiscal*, Coimbra, 1970, pp. 258-261, com indicações da doutrina italiana), que poderia, aliás, eventualmente ser contrariada por várias disposições legais (que prevêm a isenção do Estado, regiões autónomas e autarquias locais de IRC ou que consideram sujeitos passivos de IVA o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público quando realizem operações que não se integrem no exercício de poderes de autoridade – assim, J. Casalta Nabais, *Direito fiscal*, Coimbra, 2000, p.218).

Na verdade, já a aplicação dos critérios gerais pelos quais se deve distinguir taxa e imposto nos permite enquadrar os emolumentos em processo de contas, previstos na norma em apreço, na primeira categoria – isto é, como taxas. Conforme, sobre esses critérios, se salientou recentemente no Acórdão n.º 410/00 (publicado no Diário da República [DR], II série, de 22 de Novembro de 2000):

"o Tribunal Constitucional, face aos parâmetros da reserva de lei anteriores à Quarta Revisão Constitucional, sempre sustentou o entendimento de nela só terem lugar a criação de impostos e a determinação da sua incidência, taxas, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes. Citem-se a este propósito e a título meramente exemplificativo, os acórdãos n.ºs 205/87, 461/87, 497/89, 268/97 e 504/98, publicados no *Diário da República*, I Série, de 3 de Julho de 1987 e 15 de Janeiro de 1988, e II Série, de 1 de Fevereiro de 1990, 22 de Maio de 1997 e 10 de Dezembro de 1998, respectivamente.

(...) O Tribunal Constitucional, ao distinguir o imposto da taxa, tem surpreendido unilateralidade naquele e, nesta, carácter bilateral ou sinalagmático (assim, v.g., nos acórdãos n.ºs 348/86, 76/88, 1140/96 ou 558/98, publicados no *Diário* citado, I Série, de 9 de Janeiro de 1987 e de 21 de Abril de 1988, e II Série, de 10 de Fevereiro de 1997 e 11 de Novembro de 1998, respectivamente)."

Na distinção entre taxa e imposto, o Tribunal Constitucional tem, pois, seguido o critério da sinalagmaticidade: a taxa constitui, não uma receita unilateral, mas um preço, autoritariamente fixado, correspondente a um bem ou serviço, e mesmo que este seja de procura obrigatória (v., como exemplos referidos em J. J. Teixeira Ribeiro, *Lições de finanças públicas*, 5ª ed., Coimbra, 1995, pp. 255-257, a hipótese das propinas no ensino obrigatório e o caso dos emolumentos dos serviços de registo e do notariado, mesmo quando a sua procura é obrigatória); o imposto constitui uma receita coactiva unilateral do Estado, sem correspondência num bem ou serviço.

Tal distinção não implica, porém, que o valor da taxa haja de corresponder economicamente ao valor ou ao custo do bem ou serviço em questão – que tenha que existir tal correspondência económica para se poder afirmar a bilateralidade da receita, enquanto taxa. Na verdade, através da imposição de uma taxa podem prosseguir-se finalidades de

interesse público (como a limitação da procura de um bem) conducentes a um montante diverso do correspondente a tal valor ou custo. E ainda nesta hipótese ao pagamento da taxa corresponde a contraprestação de um bem ou serviço por parte do Estado. Daí que, como escrevia Teixeira Ribeiro (op. cit., p. 258), "quando a taxa exceda o custo dos bens, nem por isso tenhamos imposto na parte sobrança, uma vez que, apesar de ser coactiva, ela mantém o seu carácter de prestação bilateral".

Aliás, mesmo sem se excluir que a forma de determinação do montante do tributo em causa possa funcionar como indício para a sua qualificação como taxa ou imposto, entende este Tribunal que apenas a manifesta desproporcionalidade entre o montante do tributo, por essa forma determinado, e o custo do serviço público (o carácter "completamente alheio" a este) poderá levar a que o tributo em questão deva ser encarado, de um ponto de vista jurídico-constitucional, como verdadeiro imposto. Foi justamente isto que, afirmando a desnecessidade de correspondência económica entre o custo do serviço e o montante da taxa, este Tribunal disse também no citado Acórdão n.º 410/00:

"para a função da taxa pode ser menos relevante o custo e, por exemplo, mais relevante a contenção da utilização de um serviço — o que significa (e a jurisprudência constitucional tem-se comprometido nesse sentido) que o carácter sinalagmático da taxa não exige a correspondência do seu montante ao custo do bem ou serviço prestado: a bilateralidade que a caracteriza mantém-se, mesmo na parte excedente ao custo (cfr., v. g., o acórdão n.º 205/87, publicado no Diário da República, I Série, de 3 de Julho de 1987); não é, por si só, de qualificar a taxa como imposto, ou de lhe conceder tratamento constitucional de imposto, se o respectivo montante exceder o custo dos bens e serviços prestados ao utente (cfr., v.g., o acórdão n.º 640/95, publicado naquele jornal oficial, II Série, de 20 de Janeiro de 1996).

Já se o valor da taxa for manifestamente desproporcionado, 'completamente alheio ao custo do serviço prestado', então pode duvidar-se se a taxa não há-de ser encarada de um ponto de vista jurídico-constitucional, como verdadeiro imposto (citado acórdão n.º 640/95), porque desse modo, e nessa medida, se afectaria a correspondência. Assim, a desproporcionalidade, desvirtuante da correspondência, lesaria o critério legitimante da taxa, enquanto a

adequação à capacidade contributiva é característica do imposto (cfr. acórdão n.º 1108/96).

Ou seja – e para acompanhar mais uma vez este último aresto – '[a] base funcional da distinção entre taxa e imposto não impõe [...] uma sinalagmaticidade pré-jurídica, mas sim uma sinalagmaticidade construída juridicamente e um sentido de correspectividade susceptível de ser entendido e aceite como tal pelos cidadãos atingidos'."

5. Aplicando tais considerações à norma em apreço, conclui-se pela qualificação como taxas dos emolumentos devidos pela verificação de contas pelo Tribunal de Contas.

Trata-se, na verdade, de uma receita bilateral, a cuja obtenção corresponde a prestação pelo Tribunal de Contas de um serviço – no caso, a verificação das contas cuja elaboração e prestação é obrigatória para as autarquias locais (v. o artigo 51º, n.º 1, alínea m) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas) –, como transparece logo da própria formulação do artigo 9º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 66/96.

Por outro lado, não pode dizer-se que o carácter bilateral da receita seja infirmado pela consideração da forma como o seu montante é fixado – aliás, de forma idêntica ao que acontecia no anterior regime dos emolumentos no Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 356/73, de 14 de Julho (artigo 1º, n.º 1) –, isto é, como percentagem da receita das entidades em questão, com um limite máximo do montante a pagar pelo serviço (n.ºs 1 e 3 do citado artigo 9º).

Na verdade, a finalidade da fixação das receitas a cobrar a título emolumentar é a repartição pelos utentes do custo dos serviços prestados, ainda que obrigatoriamente, pelo Tribunal de Contas, sendo que tais receitas são perspectivadas pelo legislador como um "auténtico pressuposto da independência e condição de exercício das competências do Tribunal" (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Ainda que a forma de fixação dos emolumentos prevista na lei possa ter como resultado, em determinados casos, um montante superior ao do custo, para o Tribunal, do serviço prestado à entidade concreta em questão – tal como, por exemplo, a fixação da taxa de justiça (ou seja, pela prestação do respectivo serviço), em regra, também em função do valor

do processo em questão, pode conduzir a um montante sem correspondência nos custos da concreta actividade processual –, não pode dizer-se que seja "completamente alheia" a tal custo. Tal montante, fixado segundo o valor da receita própria do município em causa, reflecte ainda a intensidade da utilização do serviço de verificação das contas, sendo certo poder aceitar-se que, pelo menos em princípio, a verificação das contas (ainda que apenas interna, com "análise e conferência da conta" para "demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento e, se for caso disso, a declaração de extinção da responsabilidade dos tesoureiros caucionados" – artigo 53, n.º 2, da citada Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas) tenderá a ser tanto mais complexa, e a implicar tanto mais custos, quanto maior for aquele valor.

Justamente porque a aplicação, acima de determinado valor, da percentagem da receita como critério de fixação dos emolumentos – da qual, repete-se, pode resultar, num caso concreto, um montante superior ao custo do serviço – poderia já não ser justificada pela (tornar-se "completamente alheia" à) finalidade de custeio do serviço e concomitante financiamento do Tribunal de Contas, o legislador estabeleceu um valor máximo no artigo 9º, n.º 3, que foi o aplicado no caso em apreço.

Prevendo uma verdadeira taxa, não pode, pois, considerar-se que a norma em questão esteja ferida de inconstitucionalidade orgânica.

### **C) Questões de inconstitucionalidade material**

6. A recorrente invoca a violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade pela norma do artigo 9º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Começando pelo princípio da proporcionalidade, recordar-se-á que este Tribunal Constitucional o tem reconhecido e aplicado, em várias decisões, aferindo frequentemente perante ele, quer normas penais incriminatórias – por exemplo, nos Acórdãos n.ºs 634/93 (inconstitucionalidade da punição como desertor daquele que, sendo tripulante de um navio e sem motivo justificado, o deixe partir para o mar sem embarcar, quando tal tripulante não desempenhe funções directamente relacionadas com a manutenção, segurança e equipagem do mesmo navio), 274/98 (não in-

constitucionalidade de norma que pune o não acatamento de ordem de demolição), publicados nos Acórdãos do Tribunal Constitucional [ATC], respectivamente vol. 26º, pp. 205 e ss. e vol. 39º, pp. 585 e ss. – , quer normas de outro tipo, que previam encargos ou limitações a direitos fundamentais – v.gr., os Acórdãos n.ºs 451/95 (inconstitucionalidade de norma que estabelece a impenhorabilidade total de bens anteriormente penhorados pelas repartições de finanças em execuções fiscais), 1182/96 (inconstitucionalidade de normas sobre custas judiciais nos tribunais tributários), 758/95 (inconstitucionalidade de norma que impede a participação pessoal, na assembleia geral dos bancos, e em certas condições, de accionistas que não disponham de 1/300 da soma dos votos possíveis), 176/2000 e 202/2000 (perda dos instrumentos do crime) e 484/00 (não inconstitucionalidade de norma que prevê o indeferimento tácito do pedido de legalização de obras), publicados respectivamente nos ATC, vol. 31º, pp. 129 e ss., vol. 35º, pp. 431 e ss., vol. 32º, pp. 803 e ss. e DR, II série, de 27 e 11 de Outubro de 2000 e de 4 de Janeiro de 2001.

Relativamente às restrições a direitos, liberdades e garantias, a exigência de proporcionalidade resulta do artigo 18º, n.º 2, da Constituição da República. Mas o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral de limitação do poder público, pode ancorar-se no princípio geral do Estado de Direito, impondo limites resultantes da avaliação da relação entre os fins e as medidas públicas, devendo o Estado-legislador e o Estado-administrador adequar a sua projectada acção aos fins pretendidos, e não configurar as medidas que tomam como desnecessária ou excessivamente restritivas.

O princípio da proporcionalidade, em sentido lato, pode, além disso, desdobrar-se analiticamente em três exigências da relação entre as medidas e os fins prosseguidos: a adequação das medidas aos fins; a necessidade ou exigibilidade das medidas e a proporcionalidade em sentido estrito, ou "justa medida". Como se escreveu no citado Acórdão n.º 634/93, invocando a doutrina:

"o princípio da proporcionalidade desdobra-se em três subprincípios: princípio da adequação (as medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias devem revelar-se como um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); princípio da exigibilidade (essas medidas restritivas têm de ser exigidas para alcançar os fins em vista, por o legislador não dis-

por de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato); princípio da justa medida, ou proporcionalidade em sentido estrito (não poderão adoptar-se medidas excessivas, desproporcionadas para alcançar os fins pretendidos)."

Importa, ainda, fazer uma precisão sobre o alcance do princípio, e seu controlo jurisdicional, para a actividade administrativa e legislativa. Não pode contestar-se que o princípio da proporcionalidade, mesmo que originariamente relevante sobretudo no domínio do controlo da actividade administrativa, se aplica igualmente ao legislador. Dir-se-á mesmo – como o comprova a própria jurisprudência deste Tribunal – que o princípio da proporcionalidade cobra no controlo da actividade do legislador um dos seus significados mais importantes. Isto não tolhe, porém, que as exigências decorrentes do princípio se configurem de forma diversa para a actividade administrativa e legislativa – que, portanto, o princípio, e a sua prática aplicação jurisdicional, tenham um alcance diverso para o Estado-Administrador e para o Estado-Legislator. Assim, enquanto a administração está vinculada à prossecução de finalidades estabelecidas, o legislador pode determinar, dentro do quadro constitucional, a finalidade visada com uma determinada medida. Por outro lado, é sabido que a determinação da relação entre uma determinada medida, ou as suas alternativas, e o grau de consecução de um determinado objectivo envolve, por vezes, avaliações complexas, no próprio plano empírico (social e económico). Ora, não pode deixar de reconhecer-se ao legislador, legitimado para tomar as medidas em questão e determinar as suas finalidades, uma "prerrogativa de avaliação", como que um "crédito de confiança" (falando de um "Vertrauensvorsprung", v. Bodo Pieroth/Bernhard Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 14ªed., Heidelberg, 1998, n.ºs 282 e 287), na apreciação, por vezes difícil e complexa, das relações empíricas entre o estado que é criado através de uma determinada medida e aquele que dela resulta e que considera correspondente, em maior ou menor medida, à consecução dos objectivos visados com a medida (que, como se disse, dentro dos quadros constitucionais, ele próprio também pode definir).

A diferenciação da vinculação pelo princípio da proporcionalidade do legislador e da administração é, aliás, salientada na doutrina nacional e estrangeira (v., para esta, por todos, a obra por último citada), e acolhida na jurisprudência. Assim, escreveu-se recentemente no Acórdão n.º 484/00, citando doutrina nacional:

"O princípio do excesso [ou princípio da proporcionalidade] aplica-se a todas as espécies de actos dos poderes públicos. Vincula o legislador, a administração e a jurisdição. Observar-se-á apenas que o controlo judicial baseado no princípio da proporcionalidade não tem extensão e intensidade semelhantes consoante se trate de actos legislativos, de actos da administração ou de actos de jurisdição. Ao legislador (e, eventualmente, a certas entidades com competência regulamentar) é reconhecido um considerável espaço de conformação (liberdade de conformação) na ponderação dos bens quando edita uma nova regulação. Esta liberdade de conformação tem especial relevância ao discutir-se os requisitos da adequação dos meios e da proporcionalidade em sentido restrito. Isto justifica que perante o espaço de conformação do legislador, os tribunais se limitem a examinar se a regulação legislativa *é manifestamente inadequada*." (assim, Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, 1998, p. 264),

Ora, estando em causa a constitucionalidade de uma norma, é apenas a intervenção do legislador que tem de ser aferida – com os limites assinalados.

(...)" (itálico aditado)

7. A avaliação do regime de emolumentos em questão à luz do princípio da proporcionalidade, com o sentido que se deixou explicitado, impõe, pois, a consideração da sua justificação. Esta pode colher-se do próprio legislador, no preâmbulo do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio:

"O Tribunal de Contas tem vindo a assumir crescente importância nas suas funções de fiscalização e controlo das finanças públicas, sendo de assinalar a sua modernização, actualização e desenvolvimento, quer em termos de evolução estrutural, quer em termos de reconhecimento normativo de novas atribuições e formas de actuação, como se constata através de várias alterações legislativas recentes e em curso.

Esta evolução é, aliás, espelho das grandes alterações e desenvolvimento observados nos últimos anos na sociedade portuguesa e na Administração Pública, decorrendo também do contacto com instituições congêneres de outros países e do enraizamento crescente do entendimento de que o Tribunal de Contas, enquanto órgão fiscalizador, se deve debruçar sobre todo o

calizador, se deve debruçar sobre todo o fenómeno financeiro público e privilegiar mecanismos de fiscalização sucessiva.

Tradicionalmente, pelo menos desde 1915, têm os destinatários dos actos do Tribunal suportado, a título de emolumentos, os serviços por ele prestados. Na continuidade desta tradição, justifica-se que o desenvolvimento que o Tribunal tem conhecido ao nível das suas atribuições e competências tenha implicações também a nível emolumentar.

A preocupação de assegurar esta reforma prende-se também com o facto de as receitas cobradas a título emolumentar consubstanciarem um autêntico pressuposto da independência e condição de exercício das competências do Tribunal, princípios estes consignados no artigo 3.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e dos quais deriva a existência de cofres privativos e a sua autonomia administrativa e financeira.

Convirá ter presente que o Decreto-Lei n.º 356/73, de 14 de Julho, diploma que actualmente regia a matéria dos emolumentos do Tribunal, surgiu 40 anos após o Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, e teve como objectivos fundamentais a revisão das percentagens emolumentares, bem como das matérias sobre as quais os emolumentos incidiam.

Volvidos 23 anos sobre a publicação do Decreto-Lei n.º 356/73 e da sua tabela emolumentar, e apesar das actualizações resultantes dos Decretos-Leis n.ºs 667/76, de 5 de Agosto, e 131/82, de 23 de Abril, encontra-se este regime de novo profundamente desactualizado, quer qualitativa, quer quantitativamente.

De facto, a reforma em curso no Tribunal de Contas e os critérios utilizados na tabela, na sua maior parte sem indexações que tivessem em conta os níveis da inflação, tornaram cada vez mais anacrónico o regime emolumentar, não só ao nível das taxas previstas como também da tipologia e natureza dos actos geradores dos emolumentos, hoje já sem integral correspondência nos actos efectivamente praticados pelo Tribunal e seus serviços de apoio."

Ressaltam desta transcrição as finalidades que levaram o legislador a estabelecer o regime dos emolumentos, sendo de considerar a intenção de assegurar por essa via a independência do Tribunal de Contas (artigo

7º, n.º 1, da referida Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), o relevo da jurisdição que exerce (artigo 1º, n.ºs 1 e 2 e 2º dessa Lei), a sua autonomia administrativa (artigo 31º do citado diploma) e a existência de "cofres na sede e nas secções regionais, que gozem de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio" (artigo 35º, n.º 1 da mesma Lei), sendo as "receitas emolumentares" a principal fonte das receitas desses cofres – n.º 2, alínea a) do citado artigo).

Ora, a previsão do referido regime não pode ser considerada manifestamente inadequada para conseguir tais objectivos – designadamente, a independência do Tribunal de Contas. Pode, eventualmente, esse novo regime – designadamente, pela elevação da percentagem da receita e do limite máximo dos emolumentos – não corresponder, em determinados casos, à melhor solução, ou à solução mais justa (como se reconhece na decisão recorrida para a repercussão dos emolumentos nos orçamentos dos municípios, considerando a sua autonomia financeira). Mas a sua previsão enquadra-se ainda no espaço de conformação do legislador, não podendo dizer-se que a possibilidade de um regime melhor adequado a determinadas situações – e, designadamente, que tome em consideração em maior medida o peso dos emolumentos na actividade dos municípios mais pequenos – determina necessariamente a inconstitucionalidade de todas as alternativas.

8. É certo que da alteração do regime fixado em 1996 resultou para a recorrente um aumento significativo dos emolumentos a pagar ao Tribunal de Contas. Tendo em conta a conjugação da elevação da percentagem a aplicar com a passagem do limite máximo para 50 vezes o valor de referência (o que equivalia, no caso, a 2 700 000\$00), o valor devido pela recorrente aumentou muito. É o próprio acórdão recorrido a registar, "a nível factual", que, se fosse aplicável à mesma gerência de 1996 o regime emolumentar anterior, de 1973, "a mencionada Autarquia teria de pagar 367 846\$00 de emolumentos", mas agora exige-se-lhe, com o regime de 1996, o pagamento de 2 700 000\$00, que é o limite máximo.

A questão a decidir, no aspecto que aqui importa, vem claramente equacionada nestes termos pela Câmara recorrente:

"A alteração do regime emolumentar do Tribunal de Contas operada, em matéria de fiscalização sucessiva, pelo artigo 9º do Regime Jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, im-

plicando um aumento, em concreto, de 634% no valor da taxa devida pelo julgamento das contas do Município recorrente comporta-se, ou não, dentro dos limites que ao irrecusável princípio da liberdade de conformação do legislador são negativamente traçadas pelo princípio constitucional da proporcionalidade, ou da proibição do excesso ou do arbítrio?"

No artigo 1º da Tabela de Emolumentos Devidos ao Tribunal de Contas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 356/73, de 14 de Julho, dispunha-se que:

"1 - Por julgamento de contas, e salvo o disposto no número seguinte, sobre o valor da sua receita, própria ou resultante de participação, desde que superior a 1000\$:

a) Contas dos corpos administrativos e dos órgãos locais de turismo 1/8%.

b) Restantes contas..... 1/2%.

2 - Por julgamento de contas do Banco de Portugal, do Banco de Angola e do Banco Nacional Ultramarino, como caixas gerais do Estado na metrópole e nas províncias ultramarinas, por cada ano completo de gerência, 100 000\$.

§ 1º - A liquidação dos emolumentos previstos no n.º 1 do presente artigo terá o limite máximo de 100 000\$ e o mínimo de 100\$"

Segundo o regime vigente desde 1973 até 1996, pelo julgamento das contas dos corpos administrativos e dos órgãos locais de turismo era, pois, devido 1/8% do valor da sua receita, própria ou resultante de participação, desde que superior a 1000\$, fixando-se em 1973 um limite mínimo de 100\$ e um limite máximo de 100 000\$ –actualizado para o dobro em 1976, por força da aplicação do artigo 18º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 667/76, de 5 de Agosto, e para 600 000\$ por força do artigo 1º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 131/82, de 23 de Abril.

Segundo a norma do artigo 9º, n.º 1, do diploma em apreço, diversamente, são devidos emolumentos pelo julgamento ou verificação, pela certificação ou arquivamento de contas, no montante de 1% da receita própria da gerência. E o limite máximo dos emolumentos, de 50 vezes o valor de referência, era no ano em questão de 2 700 000\$.

Entende-se, porém, que tal aumento dos emolumentos, embora brusco – uma vez que não se previu qualquer regime de transição –, não pode considerar-se violador do princípio da proporcionalidade.

Esta conclusão afigura-se clara quanto à elevação do limite máximo dos emolumentos, aplicado à recorrente. Na verdade, tal limite, fixado em 100 000\$ pelo Decreto-Lei n.º 356/73, de 14 de Julho, foi apenas actualizado em conformidade com a desvalorização da moeda, a qual explica a passagem de 100 000\$ em 1973 e 600 000\$ em 1982 para o montante fixado em 1996: a desvalorização da moeda em 1996 (tal como resulta do coeficiente fixado para efeitos de cálculo da matéria colectável de IRS e IRC pela Portaria n.º 222/97, de 2 de Abril) era desde 1973 de 29,96/1, e desde 1982 (data em que o valor máximo fora pela última vez actualizado) de 4,77/1.

Menos clara se afigura a resposta quanto à elevação da percentagem a utilizar para calcular os emolumentos, que é (pelo menos em princípio) independente da desvalorização da moeda. A partir de 1996, os emolumentos devidos pelo julgamento das contas passaram a ser no montante de 1% do valor da receita própria da gerência, e não de 1/8%.

Interessa notar, porém, que tal percentagem, que aumentou oito vezes, é aplicada agora apenas à receita própria da gerência, enquanto no diploma de 1973 a base de cálculo era a receita própria ou resultante de participação.

Tal aumento da percentagem encontra-se, por outro lado, justificado pelas finalidades enunciadas no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 66/96, que referimos: a crescente importância das funções de fiscalização e controlo das finanças públicas do Tribunal de Contas, sua modernização, actualização e desenvolvimento, em termos estruturais e de reconhecimento normativo de novas atribuições e formas de actuação (v. a citada Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), e o facto de as receitas emolumentares consubstanciarem um pressuposto da independência e condição de exercício das competências do Tribunal. Perante estas necessidades, o Decreto-Lei n.º 356/73 e sua tabela emolumentar encontrava-se desactualizado, quer qualitativa (assim, ao nível da tipologia e natureza dos actos geradores dos emolumentos, sem integral correspondência nos actos efectivamente praticados pelo Tribunal e seus serviços de apoio), quer quantitativamente.

Também por esta razão não detecta este Tribunal, pois, qualquer desconformidade constitucional.

9. No entender da Câmara Municipal recorrente, a norma em questão seria também inconstitucional por violação do princípio da igualdade. O regime emolumentar em questão discriminaria os municípios mais pequenos – com o aumento da percentagem referido e a conseqüente fixação dos emolumentos, na maioria dos casos, no limite máximo –, quer ao equipará-los a municípios de muito diverso volume de receitas, quer ao, diversamente, não impor o pagamento de emolumentos a "empresas de fim lucrativo, sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, se as contas de gerência não registarem lucros",

"sendo, de todo, inadmissível que um Município de poucos recursos se tenha visto a pagar um emolumento de 2 700 000\$00 (dois milhões setecentos mil escudos), tanto como Lisboa, quando pagaria apenas 367 846\$00 (trezentos e sessenta e sete mil oitocentos e quarenta e seis escudos), pelo regime legal anterior, ao mesmo tempo que empresas como a 'Parque Expo' não pagam nada, porque não dão lucros, apesar de movimentarem valores muitas vezes superiores à receita anual da Recorrente;"

10. É sabido que o princípio da igualdade, tal como tem sido entendido na jurisprudência deste Tribunal, não proíbe ao legislador que faça distinções. Proíbe apenas diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, sem uma *justificação razoável*, segundo critérios objetivos e relevantes. É esta, aliás, uma formulação repetida frequentemente por este Tribunal (cf., por exemplo, os Acórdãos deste Tribunal n.ºs 39/88, 325/92, 210/93, 302/97, 12/99 e 683/99, publicados, nos ATC, respectivamente, vol. 11º, pp. 233 e ss., vol. 23º, pp. 369 e ss., vol. 24º, pp. 549 e ss., vol. 36º, pp. 793 e ss., e no DR, II Série, de 25 de Março de 1999, e de 3 de Fevereiro de 2000).

Como princípio de *proibição do arbítrio* no estabelecimento da distinção, tolera, pois, o princípio da igualdade a previsão de diferenciações no tratamento jurídico de situações que se afigurem, sob um ou mais pontos de vista, idênticas, desde que, por outro lado, apoiadas numa justificação ou *fundamento razoável*, sob um ponto de vista que possa ser considerado relevante. Ao impor ao legislador que trate de forma igual o que é igual e desigualmente o que é desigual, esse princípio supõe, assim, uma comparação de situações, a realizar a partir de determinado ponto de vista. E, justamente, a perspectiva pela qual se fundamenta essa desigualdade, e, conseqüentemente, a justificação para o tratamento desigual, não podem ser *arbitrárias*. Antes tem de se poder conside-

rar tal justificação para a distinção como *razoável*, constitucionalmente relevante.

O princípio da igualdade apresenta-se, assim, como um limite à liberdade de conformação do legislador. Como se salientou no Acórdão n.º 425/87 (ATC, vol. 10º, pp. 451 e ss.),

"O âmbito de protecção do princípio da igualdade abrange diversas dimensões: proibição do arbítrio, sendo inadmissíveis, quer a diferenciação de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com critérios de valor objectivos constitucionalmente relevantes, quer a identidade de tratamento para situações manifestamente desiguais; proibição de discriminação, não sendo legítimas quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseadas em categorias meramente subjectivas ou em razão dessas categorias; obrigação de diferenciação, como forma de compensar a desigualdade de oportunidades, o que pressupõe a eliminação pelos poderes públicos de desigualdades fácticas de natureza social, económica e cultural (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I vol., 2ª ed., Coimbra, 1984, pp. 149 e segs.).

A proibição do arbítrio constitui um limite externo da liberdade de conformação ou de decisão dos poderes públicos, servindo o princípio da igualdade como princípio negativo do controlo.

Todavia, a vinculação jurídico-material do legislador a este princípio não elimina a liberdade de conformação legislativa, pois lhe pertence, dentro dos limites constitucionais, definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que hão-de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente.

Só existe violação do princípio da igualdade enquanto proibição de arbítrio quando os limites externos da discricionariedade legislativa são afrontados por carência de adequado suporte material para a medida legislativa adoptada.

Por outro lado, as medidas de diferenciação devem ser materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da praticabilidade, da justiça e da solidariedade, não se baseando em qualquer razão constitucionalmente imprópria."

Mais recentemente, no Acórdão n.º 409/99 (DR, II série, de 10 de Março de 1999) disse-se que:

"O princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, impõe que se dê tratamento igual ao que for essencialmente igual e que se trate diferentemente o que for essencialmente diferente. Na verdade, o princípio da igualdade, entendido como limite objectivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adopção de medidas que estabeleçam distinções. Todavia, proíbe a criação de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias, isto é, desigualdades de tratamento materialmente não fundadas ou sem qualquer fundamentação razoável, objectiva e racional. O princípio da igualdade enquanto princípio vinculativo da lei, traduz-se numa ideia geral de proibição do arbítrio (cf., quanto ao princípio da igualdade, entre outros, os Acórdãos n.ºs 186/90, 187/90, 188/90, 1186/96 e 353/98, publicados in 'Diário da República', respectivamente, de 12 de Setembro de 1990, 12 de Fevereiro de 1997, e o último, ainda inédito)."

E no Acórdão 245/00 (DR, II série, de 3 de Novembro de 2000) salientou-se que

" (...) tem, de há muito, vindo a afirmar este Tribunal que é 'sabido que o princípio da igualdade, entendido como limite objectivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a realização de distinções. Proíbe-lhe, antes, a adopção de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias – e assumem, desde logo, este carácter as diferenciações de tratamentos fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas, exemplificativamente, no n.º 2 do artigo 13º da Lei Fundamental –, ou seja, desigualdades de tratamento materialmente infundadas, sem qualquer fundamento razoável (vernünftiger Grund) ou sem qualquer justificação objectiva e racional. Numa expressão sintética, o princípio da igualdade, enquanto princípio vinculativo da lei, traduz-se na ideia geral de proibição do arbítrio (Willkürverbot)' (cfr., por entre muitos outros, o Acórdão n.º 1186/96, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de Fevereiro de 1997), ou, dito ainda de outra forma, o 'princípio da igualdade (...) impõe se dê tratamento igual ao que for essencialmente igual e se trate diferentemente o que diferente for. Não proíbe as distinções de tratamento, se materialmente fundadas; proíbe, isso sim, a discriminação, as diferenciações arbitrá-

rias ou irrazoáveis, carecidas de fundamento racional' (verbi gratia, Acórdão n.º 1188/96, ob. cit., 2.ª Série, de 13 de Fevereiro de 1997)."

11. Poderá a norma em apreciação *sub specie constitutionis* considerar-se violadora do princípio da igualdade, por equiparar a recorrente a autarquias com muito diferente dimensão e volume de receitas? Ou, de outra forma: impõe o princípio da igualdade uma diferenciação do valor dos emolumentos em questão, por forma a atender à diversa dimensão da entidade (no caso, da Câmara Municipal) em causa, e, em particular, ao muito diverso valor da receita própria da gerência?

Responde-se negativamente a esta questão.

Note-se, desde logo, que a equiparação com autarquias maiores apenas existe quando seja atingido o limite máximo dos emolumentos, como aconteceu no presente caso.

Mesmo nesses casos, porém, não pode dizer-se que exista uma obrigação de diferenciação – fazendo ultrapassar esse limite algumas autarquias ou baixando os emolumentos devidos por outras – entre autarquias com diferentes volumes de receitas. Na verdade, ao legislador pode afigurar-se decisivo o facto de em ambos os casos estarem em questão municípios – ou outras entidades sujeitas a elaboração e prestação de contas – com receitas próprias superiores a um determinado montante (no caso, 5000 vezes o valor de referência, como resulta da conjugação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 9.º, em apreciação), para equiparar os emolumentos que por elas são devidos.

O legislador poderia mesmo ter estabelecido o valor dos emolumentos devidos fosse num montante fixo – isto é, não variável de todo segundo a receita das entidades em causa, podendo existir diversas justificações para o facto de o montante devido pela apreciação e julgamento de contas de entidades com uma dimensão económica e financeira diversa ser idêntico – assim, desde logo, a circunstância de se entender que o montante dos emolumentos devidos configura um preço por um serviço público que visa assegurar a transparência e a garantia das contas públicas.

Por outras palavras: o legislador pode, como se viu, atender ao valor da receita própria para fixar o valor dos emolumentos, mas não tem de

atender exclusivamente a este critério, podendo fixar um limite absoluto para o montante devido.

Ora, se uma igualação total seria legítima, isso significa que o problema constitucional das normas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 9.º do diploma em apreço não se põe em sede de obrigação constitucional de diferenciação, resultante do princípio da igualdade, mas tão-só no confronto com o princípio da proporcionalidade, enquanto proibição de imposição de um gravame emolumentar excessivamente pesado. E já se viu que a norma em apreço não pode ser considerada violadora deste princípio.

12. A idêntica conclusão, de que não existe violação do princípio da igualdade – desta vez, segundo a recorrente, por "discriminação negativa" –, se chega considerando o alegado desfavorecimento da recorrente, e outras Câmaras Municipais, em relação a estabelecimentos fabris militares ou empresas, entidades com fins lucrativos cujos emolumentos são apurados sobre os lucros da gerência (artigo 9.º, n.º 2, do regime em análise).

É o que logo se concluir ao considerar que as entidades referidas são pessoas colectivas com fim lucrativo, cujas finalidades são, pois, bem diversas das de uma Câmara Municipal. Compreende-se, assim, que se utilize como base para o apuramento dos emolumentos devidos, não a receita própria, mas sim os lucros de gerência, e que isso tenha como resultado que tais entidades, com fim lucrativo, não devam emolumentos quando não tenham lucros. O fim lucrativo – gorado quando não se obtiveram lucros – explica, assim, que os emolumentos sejam calculados sobre os lucros da gerência, tendo a distinção em relação a outras entidades sem fim lucrativo – onde, portanto, não podendo por definição existir lucros, se faz relevar a receita própria – um fundamento razoável.

Mesmo, pois, deixando em aberto a questão de saber se a violação do princípio da igualdade agora em apreço seria resultante da norma impugnada – o n.º 1 do artigo 9.º – ou da norma que manda apurar os emolumentos devidos por estabelecimentos fabris militares e empresas sujeitas a fiscalização do Tribunal de Contas sobre os lucros da gerência – o n.º 2 daquele artigo –, pode, pois, concluir-se que não se detecta, também por este fundamento, qualquer violação do princípio da igualdade.

### **III.Decisão**

Com estes fundamentos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Não julgar inconstitucional a norma do artigo 9º, n.º 1, do "Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas", aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio; e
- b) Em consequência, negar provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida no que ao juízo de constitucionalidade respeita.

Lisboa, 9 de Maio de 2001

**Paulo Móta Pinto**

**Bravo Serra**

**Guilherme da Fonseca**

(vencido, conforme declaração de voto junta)

**Maria Fernanda Palma**

(vencida, pelo essencial das razões constantes da declaração de voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Guilherme da Fonseca)

**José Manuel Cardoso da Costa**

## DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei vencido, por entender que deveria ser proferido um juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da proporcionalidade, da norma do artigo 9º, nº 1, do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, merecendo, assim, e em consequência, provimento o recurso interposto pela Câmara Municipal de Constância.

Vejam os porquê, seguindo de perto o projecto de acórdão que apresentei como primitivo Relator do processo.

A Câmara recorrente, "relativamente ao emolumento cobrado pela Devolução da Conta de Gerência nº 2718/96 (referência da Direcção-Geral: officio circular nº 6343/98, de 27/05/98; Doc. De cobrança nº 12905/98-C)", no montante de 2 7000 000\$00, interpôs oportunamente recurso de tal decisão e daí resultou o acórdão recorrido, que dele conheceu.

A questão a decidir, no que aqui importa, vem claramente equacionada pela Câmara recorrente nestes termos:

*"A alteração do regime emolumentar do Tribunal de Contas operada, em matéria de fiscalização sucessiva, pelo artigo 9º do Regime Jurídico aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, implicando um aumento, em concreto, de 634% no valor da taxa devida pelo julgamento das contas do Município recorrente comporta-se, ou não, dentro dos limites que ao irrecusável princípio da liberdade de conformação do legislador são negativamente traçadas pelo princípio constitucional da proporcionalidade, ou da proibição do excesso ou do arbítrio?"*

Vejam a resposta a tal pergunta, tendo em conta a precisão do objecto do recurso, como consta do acórdão.

No artigo 1º da Tabela de Emolumentos Devidos ao Tribunal de Contas, aprovada pelo Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, dispunha-se que:

*"1- Por julgamento de contas, e salvo o disposto no número seguinte, sobre o valor da sua receita, própria ou resultante de participação, desde que superior a 1000\$:*

a) *Contas dos corpos administrativos e dos órgãos locais de turismo .....1/8%*

b) *Restantes contas.....1/2%*

*2- Por julgamento de contas do Banco de Portugal, do Banco de Angola e do Banco Nacional Ultramarino, como caixas gerais do Estado na metrópole e nas províncias ultramarinas, por cada ano completo de gerência, 100 000\$.*

*§ 1º - A liquidação dos emolumentos previstos no nº 1 do presente artigo terá o limite máximo de 100 000\$ e o mínimo de 100\$"*

Por aplicação deste preceito, e relativamente às contas da mesma autarquia, dos dois anos imediatamente anteriores - 1994 e 1995 -, o modo de cálculo emolumentar determinou um valor de 83 130\$00 (para 1994) e 104 681\$00 (para 1995).

O artigo 9º, ora em causa, do novo Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, que substituiu aquele artigo 1º, dispõe que:

*"1- Pelo julgamento ou verificação, pela certificação ou pelo arquivamento de contas são devidos emolumentos no montante de 1% do valor da receita própria da gerência.*

*2- (...)*

*3- Os emolumentos previstos nos números anteriores têm valor máximo de 50 vezes o VR e o mínimo 5 vezes o VR"*

Por aplicação deste preceito, e quanto às contas de 1996, o modo de cálculo emolumentar chegou ao valor de 2 942 767\$83, passando para 2 700 000\$00, por ser o limite máximo.

É certo, como a Câmara recorrente invoca, que o aumento, em concreto, se fixou em 634%, para o que basta fazer o cálculo respectivo, sendo que no acórdão recorrido "*reconhece-se, que o montante de emolumentos devidos pela conta de gerência de 1996 da Recorrente (cujas correções do cálculo não foi posta em causa) - como, aliás o devido nas mesmas circunstâncias por todos os municípios e freguesias com receita própria da gerência de valores idênticos ao da Recorrente - peca por exagero: já porque, considerando a autonomia financeira dos municípios e das freguesias (artº 2º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto e artigo 1º da anterior Lei das Finanças Locais) o valor das taxas emolumentares a que estão sujeitas têm maior repercussão nos respectivos orçamentos*

do que o devido por outras entidades com receitas próprias; já porque se trata de uma conta devolvida após verificação interna efectuada pelos serviços de apoio (artº 53º da Lei nº 98/97)" ("Porém, também se reconhece que os critérios fixados pelo legislador no Decreto-Lei nº 66/96 não exorbitam o exercício da sua liberdade de conformação e a pauta de valores adoptada - considerando o preâmbulo do referido diploma legal - está de acordo com e no âmbito da Constituição" - adianta o acórdão, para chegar à decisão de negar "provimento ao recurso interposto").

2. Focando a censura jurídico-constitucional apenas na pretendida violação do princípio da proporcionalidade, que se colhe dos artigos 2º e 18º, nº 2 da Constituição, tudo está em saber, **independentemente da natureza e da justificação ou fundamento das receitas cobradas a título emolumentar pelo Tribunal de Contas** (e, por isso, não se vai abordar a temática da inconstitucionalidade orgânica tratada no acórdão), se a apontada variação de aumento dos emolumentos em causa atinge aquele princípio, tendo também em conta a conjugação do "montante de 1% do valor da receita própria da gerência" com o limite máximo apontado de 2 700 000\$00.

Com o princípio da proporcionalidade, que é um princípio material inerente ao regime dos direitos, liberdades e garantias - e também um princípio informador e conformador da actividade administrativa (artigo 266º, nº 2) -, tem-se em vista, num sentido restrito, que aqui interessa, uma "*justa medida*", como parâmetro de aferição dos meios legais e dos fins que se querem obter, de modo a evitar-se a adopção de medidas desproporcionadas, excessivas, em relação a tais fins (Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição anotada, 3ª ed. pág. 152; cfr. também a jurisprudência identificada no acórdão, a propósito de várias decisões do Tribunal Constitucional, relativamente a "*normas penais incriminatórias*" ou "*normas de outro tipo*").

Com ele pretende-se que a actividade do Estado-legislador e do Estado-administrador se paute de modo a adequar as medidas projectadas aos fins pretendidos, sem enveredar por excessos ou puro arbítrio, embora se reconheça que o alcance para um e para outro não é absolutamente coincidente (é a ideia de "excesso legislativo" presente na jurisprudência do Tribunal Constitucional, podendo ver-se o acórdão nº 758/95, nos **Acórdãos**, 32º volume, pág. 803 e seguintes, reportando-se a uma disposição legal que "*vai para lá da necessidade, da adequação e da*

'justa medida' em relação aos fins pretendidos"; cfr. ainda o acórdão nº 70/98, publicado no **Boletim do Ministério da Justiça**, nº 474, pág. 19, a propósito de custas judiciais e a desproporcionalidade a atingir "o acesso aos tribunais para o cidadão médio"). E para o acórdão também não pode contestar-se que "o princípio da proporcionalidade, mesmo que originariamente relevante sobretudo no domínio do controlo da actividade administrativa, se aplica igualmente ao legislador".

Ora, in casu, e à face da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), a independência do Tribunal de Contas (artigo 7º, nº 1), o relevo da jurisdição que exerce (artigo 1º, nºs 1 e 2 e 2º), a sua autonomia administrativa (artigo 31º) e a existência de "cofres na sede e nas secções regionais, que gozem de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio" (artigo 35º, nº 1), sendo as "receitas emolumentares" a principal fonte das receitas desses cofres - nº 2, a)), ainda que justifiquem a importância da cobrança de emolumentos (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei nº 66/96), não justificam, todavia, uma percentagem de aumento tão elevada de um regime de 1973 para outro que o substituiu de 1996 ("peca por exagero", é como se reconhece mesmo no acórdão recorrido, quando se refere o "montante de emolumentos devidos pela conta de gerência de 1996 da Recorrente (cuja correcção do cálculo não foi posta em causa) - como, aliás o devido nas mesmas circunstâncias por todos os municípios e freguesias com receita própria da gerência de valores idênticos ao da Recorrente).

É também o próprio acórdão recorrido a registar, "a nível factual", que, se fosse aplicável à mesma gerência de 1996 o regime emolumentar anterior de 1973, "a mencionada Autarquia teria de pagar 367 846\$00 de emolumentos", mas agora exige-se-lhe, com o regime de 1996, o pagamento de 2 700 000\$00, que é o limite máximo (no acórdão acaba por se reconhecer que "o valor devido pela recorrente aumentou muito").

Se conjugarmos a percentagem do "montante de 1%" com aquele limite, facilmente se verifica que basta um valor superior a 270 milhões de escudos de receitas próprias autárquicas, para as autarquias ficarem sujeitas ao pagamento do mesmo limite máximo quando umas podem ter receitas potencialmente muito mais elevadas (de milhões de escudos para mil milhões, se se considerar, por exemplo, municípios urbanos de 1ª ordem e municípios rurais de 3ª ordem).

É patentemente uma elevação excessiva, não se adequando a medida legislativa de 1996 aos fins pretendidos pelo legislador de dignificar e sustentar financeiramente a jurisdição do Tribunal de Contas. E tão desproporcionada que leva autarquias tão diferentes na sua dimensão, como sejam a de Constância e a de Lisboa, a pagar o **mesmo** limite máximo de 2 700 000\$00, com receitas próprias tão díspares (do valor de 294 276 783\$00 para Constância e do valor de 54 443 455 794\$00 para Lisboa, de acordo com os dados que constam do acórdão recorrido).

Na linha do ensinamento do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 640/95 (in Acórdãos, vol. 32.º, págs. 185 e segs.), que acolhe a ideia de que "*o Tribunal tem sempre o poder de aferir as opções do legislador pelo crivo do princípio da proporcionalidade*", pode aqui dizer-se que o aumento em causa de emolumentos é manifestamente desadequado aos fins de obtenção de receitas para o Tribunal de Contas.

O acórdão, pelo contrário, embora reconheça o carácter "*brusco*" do aumento dos emolumentos, conclui pela não desconformidade constitucional da norma questionada, mas, no fundo, arrima-se só à justificação do próprio legislador, transcrevendo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 66/96, o que é curto para afirmar, como se afirma, apesar das várias operações contabilísticas que se fazem, que a previsão do regime dos emolumentos "*não pode ser considerada manifestamente inadequada*" para consecução dos objectivos a que se propõe o Tribunal de Contas.

Tem, antes, de concluir-se - **e tanto basta** - pela violação do princípio da proporcionalidade.

**Guilherme da Fonseca**



## ACÓRDÃO N.º 529/2001

Processo n.º 309/2001

Acordam no plenário do Tribunal Constitucional:

### I OBJECTO DO PEDIDO 1 - Pedido

O Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira veio, «nos termos do artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição, e dos artigos 51.º, n.º 1, e 62.º da Lei do Tribunal Constitucional», requerer a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade:

- a) Da parte relativa ao Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira, do capítulo I.3 (e não I.1.3., como se diz por lapso) do anexo à Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 2001), e da parte relativa às Regiões Autónomas, na medida da sua incidência sobre a Região Autónoma da Madeira, do capítulo IV (2.ª opção) do mesmo anexo a essa Lei;
- b) Das normas do artigo 5.º, n.º 45 («Alterações orçamentais»), do artigo 9.º, n.ºs 1 e 2 («Retenção dos montantes nas transferências»), e do artigo 78.º («Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas»), da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2001), «na medida da incidência dessas normas sobre a Região Autónoma da Madeira».

Quanto ao anexo à Lei n.º 30-B/2000, trata-se - nos termos do artigo 7.º desta mesma lei - do documento que, «dela fazendo parte integrante», contém as «Grandes Opções do Plano Nacional para 2001».

No capítulo I desse documento analisa-se «A situação económica em Portugal» e no n.º 3 do mesmo capítulo, especificamente, «O Quadro Comunitário de Apoio para 2000-2006 e a Estratégia Portuguesa de Desenvolvimento e Coesão Social de Médio Prazo». É aí que se inscreve o dito «Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira», o qual é descrito com a enunciação detalhada dos seus «objectivos estratégicos e eixos prioritários». Assim, e textualmente:

«Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira - Objectivos estratégicos e eixos prioritários:

### **Objectivos da Estratégia Regional de Desenvolvimento Económico e Social:**

- Reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia madeirense;
- Promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano;
- Assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais.

### **EIXOS PRIORITÁRIOS:**

- *Eixo 1 - Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-Atlântica - envolvendo:*
- *Valorização do potencial turístico, cultural e de lazer - esta medida engloba um conjunto de acções no domínio das infra-estruturas turísticas, dos equipamentos de animação turística, desportiva e de lazer, da valorização do património cultural de interesse turístico, da revalorização das áreas de maior concentração de oferta hoteleira e de promoção turística;*
- *Estímulo à Inovação e à 'Sociedade de Informação' - inclui, nomeadamente, acções dirigidas à integração da sociedade madeirense na dinâmica da 'Sociedade da Informação'; no sentido de vir a transformar a Madeira num hub de conectividade entre a Europa, África e Américas e acções dirigidas ao aproveitamento do potencial existente na área de ciência e tecnologia - Universidade da Madeira, Pólo Científico e Tecnológico, Parque de C&T da Madeira - bem como a elaboração de um Plano Estratégico de Inovação;*
- *Melhoria das acessibilidades exteriores - esta medida engloba acções dirigidas à melhoria das infra-estruturas que potenciem uma utilização mais eficiente dos principais pontos de acesso ao exterior - Aeroporto Internacional do Funchal, porto do Funchal e infra-estruturas portuárias do Caniçal - a construção de um porto de abrigo na costa norte e o reforço da segurança ao nível de transportes;*
- *Protecção e valorização do ambiente e ordenamento do território - esta medida engloba uma vasta gama de acções, por exemplo, nos domínios do reforço/melhoria dos sistemas de captação, transporte, armazenamento e distribuição de água; da rede pública de drenagem de águas residuais, infra-estruturas e equipamen-*

*tos de deposição, remoção e transferência de resíduos sólidos, criação de espaços verdes;*

- *Competências humanas e equidade social - incluindo acções dirigidas à qualificação dos jovens, ao desenvolvimento da formação avançada, à intensificação da formação de activos, à formação profissional de adultos desempregados, ao apoio a pessoas com dificuldades específicas de inserção;*
- *Eixo 2 - Consolidação da Base Económica e Social - envolvendo:*
- *Agricultura e desenvolvimento rural;*
- *Pescas e aquicultura;*
- *Competitividade e eficiência económica;*
- *Melhoria das acessibilidades internas;*
- *Coesão e valorização social;*
- *Intervenção integrada de Porto Santo.»*

No capítulo IV do anexo à Lei n.º 30-B/2000, por sua vez, estabelecem-se e enunciam-se propriamente (tal a sua epígrafe) «As grandes opções do Plano para 2001 e principais linhas de acção governativa». A segunda dessas opções é a de «Reforçar a cidadania para assegurar a qualidade da democracia», a qual se concretiza em várias dimensões, uma delas relativa justamente às Regiões Autónomas: a tal respeito começa por definir-se uma orientação geral, seguida de um elenco diversificado e detalhado de medidas, em várias áreas da acção governamental. Transcreve-se tão-só o teor daquela orientação, omitindo, por desnecessário aqui, o demais:

#### *REGIÕES AUTÓNOMAS*

*O Governo da República desenvolverá a sua acção nas Regiões Autónomas tendo em vista a consolidação da coesão económica e social nacional e procurando compensar estas regiões das desvantagens inerentes à sua condição insular ultraperiférica, implementando medidas nos diversos sectores da actividade governativa, sendo de salientar as seguintes medidas específicas: [...] [Segue-se a indicação dessas medidas, nos domínios da economia, justiça, cultura e ambiente.]»*

Quanto, por outro lado, aos preceitos da **Lei n.º 30-C/2000** (Orçamento do Estado para 2001) que vêm questionados, dispõem eles como segue:

## **Artigo 5.º**

### **Alterações orçamentais**

*Na execução do Orçamento do Estado para 2001, fica o Governo autorizado a:*

...

*45) Transferir do orçamento do Ministério da Economia para a Empresa de Electricidade da Madeira, E. P., as verbas destinadas ao financiamento de infra-estruturas energéticas.*

## **Artigo 9.º**

### **Retenção de montantes nas transferências**

*1 - As transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado para os organismos autónomos da administração central, para as Regiões Autónomas e para as autarquias locais poderão ser retidas para satisfazer débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor da Caixa Geral de Aposentações, da ADSE, da segurança social e da Direcção-Geral do Tesouro, e ainda em matéria de contribuições e impostos, bem como dos resultantes da não utilização ou utilização indevida de fundos comunitários.*

*2 - A retenção a que se refere o número anterior, no que respeita a débitos das Regiões Autónomas, não pode ultrapassar 5% do montante da transferência anual prevista no artigo 30.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.*

*3 - As transferências referidas no n.º 1, no que respeita a débitos das autarquias locais [...]*

*4 - Será transferida para os municípios e freguesias uma verba [...]*

## **Artigo 78.º**

### **Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas**

*As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não poderão contrair empréstimos que impliquem um aumento do seu endividamento líquido em montante superior a 6 milhões de contos para a Região Autónoma da Madeira e 6 milhões de contos para a Região Autónoma dos Açores, incluindo todas as formas de dívida.*

## 2 - Fundamentos do pedido

A fundamentar o pedido, invoca o requerente dois distintos vícios de inconstitucionalidade: um, de natureza procedimental, abrangendo aquele pedido em todo o seu objecto; o outro, de índole substantiva, restrito à norma do artigo 78.º da Lei n.º 30-C/2000.

**2.1** - O primeiro dos mencionados vícios reside na circunstância de que «no procedimento de decisão legislativa por que a proposta de lei n.º 47/VIII (Grandes Opções do Plano para 2001) e a proposta de lei n.º 48/VIII (Orçamento do Estado para 2001) viriam a converter-se, respectivamente, na Lei n.º 30-B/2000 e na Lei n.º 30-C/2000, não procedeu o Parlamento à audição da Assembleia Legislativa Regional da Madeira no modo em que o exigem as normas dos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição».

A tal respeito - e depois de considerações genéricas sobre a natureza e o alcance do «dever de audição» dos órgãos regionais, consignado nos citados preceitos da lei fundamental - o requerente alega basicamente e em síntese:

Desde logo, é evidente que as matérias de que tratam as normas impugnadas são «respeitantes às Regiões Autónomas», para efeitos do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição da República, uma vez que tais normas representam «momentos de incidência particular nas regiões das leis gerais do Orçamento e das Grandes Opções do Plano»: «são disposições especiais dessas leis para as Regiões Autónomas, comportando um tratamento próprio no que a elas respeita». Isso mesmo - que normas da lei orçamental possam constituir «objecto idóneo do direito constitucional de audição» - já foi, de resto, admitido e reconhecido no Acórdão n.º 670/99, deste Tribunal;

Devendo, pois, proceder-se à audição dos órgãos regionais, é necessário, para que tal audição se realize em termos de efectividade constitucional, que a mesma seja promovida pelos órgãos decisores em tempo de as propostas ou ideias das Regiões «se constituírem em contributo possível de modulação das decisões». Ou seja, com uma «anterioridade razoável, em termos de as propostas regionais poderem ser formadas e, depois, consideradas nas mesmas decisões»;

Ora, se a lei que regula essa audição (Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto) já concretiza a ideia de «prazo razoável», não esclarece (nem ela, nem, expressamente, as normas pertinentes da Constituição) sobre qual o «momento adequado de suscitação» da audição, v. g., no caso de lei da Assembleia da República. Mas é claro que a determinação desse momento «não pode abstrair da concreta configuração constitucional do órgão decisor, do seu modo de funcionamento, nem da estrutura (complexa ou simples) dos actos em causa». Pois bem: como no «thelos do Parlamento está o debate», não haverá audição efectiva das Regiões «quando ela só vai a tempo da votação final e escapa a performance essencial da discussão». «A racionalidade estrutural da Constituição determina que a audição seja dirigida não a um processo truncado de decisão, mas a um processo íntegro de decisão». Assim, «uma vez que a decisão parlamentar não é de formação instantânea e internaliza uma vertente de discussão, a efectividade das normas que garantem o direito de audição das regiões só é conseguida se este direito puder ser exercido em tempo de abranger o essencial do processo de decisão e não apenas o momento final desse processo» - o que vale dizer (nisso se concretiza o essencial do dito processo): «debate na generalidade e na especialidade dos projectos e propostas de lei; votação na generalidade e votação final global». «Uma audição que se suscita e, pois, se exerce, para além da ocorrência de qualquer destes momentos corresponde, para efeitos constitucionais, ao não exercício do direito de audição». E, acentua-se e esclarece-se: sendo certo que o sentido das normas constitucionais que garantem o direito de audição não é o de esta ter uma «necessária eficácia», mas a «possibilidade de eficácia» sobre a decisão, «a possibilidade de eficácia tem de o ser em toda a linha, sob pena da emergência a esse nível de um défice de efectivação da própria Constituição»: por isso, mesmo no caso de leis como a das opções do Plano e do Orçamento («e a diferença do que parece afirmado no Acórdão n.º 670/99»), a audição deverá inclusivamente «ser prévia ao debate na generalidade»;

Ora, no caso em apreço, «foi já em momento de discussão na especialidade das propostas de lei n.ºs 47/VIII e 48/VIII que a audição das Regiões foi suscitada. Assim o comprova o Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 16, de 30 de Novembro de 2000, contendo as datas da discussão na especialidade daquelas propostas de lei, no confronto com a carta enviada pelo Presidente da Assembleia da República à Região Autónoma da Madeira, que regista justamente o momento da formulação do pedido de audição». Com efeito, o Diário dá conta de que a Comissão de Economia, Finanças e Plano reuniu nos dias 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 21 e 22 de Novembro de 2000 para discutir e votar na especialidade as propostas de Lei

n.os 47/VIII e 48/VIII; por seu lado, a carta enviada à Região Autónoma da Madeira tem data de 23 de Novembro de 2000. Quer isto dizer que - «mesmo [passando?] sobre um controverso entendimento quanto ao relevo da discussão e votação na generalidade na consecução do direito de audição, em lei do Orçamento» - já se estava, no caso, em tempo de discussão na especialidade daquelas propostas de lei, «o que é dizer, em tempo constitucionalmente inadequado para efectivar o direito de audição das Regiões Autónomas».

**2.2** - O segundo vício, de ordem material, imputado especificamente à norma do artigo 78.º da Lei do Orçamento de Estado para 2001 consiste por sua vez, segundo o requerente, em que a mesma norma, ao fixar limites à dívida pública regional, atenta «contra a autonomia financeira e, por essa via, contra a autonomia política das Regiões, em violação do disposto nos artigos 225.º e 227.º, n.º 1, alíneas h) e p), da Constituição».

A este propósito sustenta o requerente, no essencial, que «a limitação heterónoma da dívida pública regional [...] só pode justificar-se nos quadros de uma directa dependência dessa dívida em relação ao Estado (aval, empréstimos externos) ou em razões excepcionais de política macroeconómica (vinculação internacional do Estado em matéria de dívida pública, excesso de moeda em circulação, impossibilidade comprovada de equilíbrio sustentável das finanças públicas), que, porque existe um núcleo essencial de autonomia creditícia, carecem de ser pelo legislador expressamente afirmadas». É nesta base - e lembrando que este Tribunal, no seu Acórdão n.º 532/2000, reconheceu que «a fixação anual pelo Orçamento do Estado do plafom de endividamento das Regiões representa uma constrição da autonomia financeira (mormente da autonomia orçamental) e também da autonomia financeira reconhecida constitucionalmente às Regiões» - que se alega que «o limite de endividamento fixado para a Região no artigo 78.º da Lei do Orçamento é nuclearmente redutor da mesma autonomia».

**2.3** - E conclui o pedido repetindo que todas as normas «violam os artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição» e a «norma do artigo 78.º da Lei do Orçamento viola também os artigos 225.º e 227.º, n.º 1, alíneas h) e p), da Constituição».

**2.4** - O Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira juntou ao pedido:

- a) Cópia do Diário da Assembleia da República, 2.<sup>a</sup> série-A, n.º 16, suplemento de 30 de Novembro de 2000;
- b) Cópia do ofício n.º 1462/GAB/00, de 23 de Novembro, enviado pelo chefe do Gabinete do Presidente da Assembleia da República ao chefe de gabinete do Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, e que tem o seguinte teor:
- «Para efeitos do preceituado no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição e visto o disposto no artigo 151.º do Regimento da Assembleia da República e na alínea i) do artigo 36.º, n.º 1, da Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, encarrega-me S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República de solicitar a V. Ex.ª parecer sobre as normas pertinentes das propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII, relativas ao 'Orçamento do Estado para 2001' e às 'Grandes Opções do Plano para 2001'. Os respectivos textos encontram-se disponíveis em [http://www.parlamento.pt/OE\\_2011/oe\\_2011.html](http://www.parlamento.pt/OE_2011/oe_2011.html)  
O presente ofício confirma o e-mail, já enviado para: Sandranunes@alrm.pt»»;*
- c) Parecer jurídico da autoria do Prof. Doutor Jorge Miranda, datado de 27 de Fevereiro de 2001, versando, em geral, o tema do dever de audição dos órgãos das Regiões, pelos órgãos da República, em matérias àquelas respeitantes, mas não, especificamente, o caso sub judicio.

### 3 - Resposta

Notificado nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da LTC, o Presidente da Assembleia da República apresentou a resposta que a seguir se transcreve:

*«1 - Oferece o merecimento dos autos.*

*2 - Reproduz a seguinte passagem do ofício n.º 317/PAR/00, de 29 de Novembro de 2000, dirigido ao Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira:*

*"Nos meus despachos de 16 de Outubro de 2000, relativos à admissão das propostas de lei n.º 47/VIII e n.º 48/VIII 'Orçamento do Estado para 2001' e 'Grandes Opções do Plano para 2001' - refiro expressamente a necessidade de ser dado cumprimento a esse dever por parte da Assembleia da República. Neles se pode, com efeito, ler: 'Promova-se a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas'. Informam-me os serviços do meu Gabinete que o expediente relativo ao cumprimento desses despachos terá sido imediatamente executado. Razão pela qual consta dos respectivos arquivos fotocópia do ofício n.º*

1317/GAB/00, de 16 de Outubro, enviando à ALRM 'para os efeitos constitucionais e estatutários pertinentes [...] as propostas de lei n.º 47/VIII e n.º 48/VIII [...] parte em suporte magnético e parte em texto'. [...] Não houve, pois, qualquer atitude deliberada de desconsideração das Assembleias Legislativas Regionais e, muito menos, de violação da Constituição. Os serviços da Assembleia da República estão convictos de ter dado cumprimento atempado ao dever de audiência. Tudo apontado nesse sentido. Nada indica o contrário.

Pode ter havido um erro de logística. Não posso, contudo, imputá-lo, inequivocamente, aos serviços da Assembleia da República. A dúvida é legítima, tanto mais que os factos ocorreram no período de tempo que mediou entre a realização das eleições regionais e a primeira reunião das respectivas Assembleias Legislativas.

O meu Gabinete só teve a percepção da possibilidade de extravio ou qualquer outra razão impeditiva da normal recepção depois de, para tal, ter sido alertado [no original, certamente por lapso, diz-se 'alterado']. Face a essa eventualidade foram de imediato emitidos os ofícios n.º 1461/GAB/00 e n.º 1462/GAB/00, de 23 de Novembro, enviados, via e-mail e fax, às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira [...];

3 - Reitera o teor da resposta dada na reunião plenária de 29 de Novembro de 2000 (Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.º 25, pp. 965 a 966), a uma interpelação do Sr. Deputado Guilherme Silva;

4 - Junta o Diário da Assembleia da República, contendo os trabalhos preparatórios das referidas leis.»

Uma vez que o Presidente da Assembleia da República reitera, no n.º 3 da sua resposta, o teor da resposta dada na reunião plenária de 29 de Novembro de 2000 a uma interpelação do Deputado Guilherme Silva - interpelação essa visando justamente «saber se foram ouvidas as Regiões Autónomas e, neste caso, as assembleias legislativas regionais sobre a proposta de lei do Orçamento do Estado e das Grandes Opções do Plano e se isto foi feito com respeito do prazo de 15 dias estabelecido na Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto» -, transcreve-se, do respectivo Diário, a mesma resposta parlamentar, que foi a seguinte:

*«[...] o que poderá estar em causa não será a lei na sua totalidade, mas algumas das suas disposições.*

*A este respeito a única coisa que posso dizer é que, quando admiti as propostas de lei, despachei imediatamente no sentido de serem ouvidas as Regiões Autónomas. No meu Gabinete há documentação a compro-*

*var a expedição do conhecimento às Regiões Autónomas, mas não há prova da recepção desse mesmo conhecimento.*

*Por isso mesmo, quando, mais tarde, o problema foi levantado, a lei foi novamente enviada às Regiões Autónomas para poderem pronunciar-se.*

*Posso informá-lo de que a Região Autónoma dos Açores já respondeu [...] mas não sei se, neste momento, a Região Autónoma da Madeira já respondeu.*

*De qualquer modo, também compete às Regiões Autónomas a prova de que não receberam o ofício enviado pela Assembleia da República.»*

#### **4 - Diligências instrutórias**

**4.1** - Face aos factos mencionados pelo Presidente da Assembleia da República na sua resposta ao pedido, entendeu o Presidente do Tribunal, para uma mais rigorosa e completa apreensão desses mesmos factos e do seu possível alcance, solicitar àquela entidade uma informação complementar, versando o preciso ponto de saber se havia registo postal, ou outro registo de saída do respectivo Gabinete, do ofício n.º 1317/GAB/00, de 16 de Outubro, enviado à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, a que se faz referência na mesma resposta. Prestou então o Presidente da Assembleia da República, a tal respeito, os esclarecimentos seguintes:

*«1 - Inexiste registo postal do envio à Assembleia Legislativa Regional da Madeira do ofício n.º 1317/GAB/00. Por regra, a troca de correspondência entre a Assembleia da República e as Assembleias Legislativas Regionais não é feita sob registo postal.*

*2 - O registo de saída da correspondência do Gabinete do Presidente da Assembleia da República está totalmente informatizado. O sistema é inviolável e a numeração e a datação são cronologicamente seguidas.*

*3 - Junto se enviam, devidamente autenticadas, fotocópias dos seguintes documentos:*

*a) Despachos do Presidente da Assembleia da República de 16 de Outubro de 2000, admitindo as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII;*

*b) Cópia de arquivo do ofício n.º 1317/GAB/00, de 16 de Outubro de 2000;*

*c) Impressão em suporte de papel do texto digitalizado referente a todas as saídas de correspondência do Gabinete do Presidente da Assembleia da República no dia 16 de Outubro de 2000.»*

Extrai-se destes documentos:

- a) Que na parte final dos despachos do presidente da Assembleia da República de 16 de Outubro de 2000, que admitem as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII, se deixou consignado: «Promova-se a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas»;
- b) Que o ofício n.º 1317/GAB/00, daquela mesma data, do gabinete do presidente da Assembleia da República, assinado pelo respectivo Chefe de Gabinete e dirigido ao Chefe de Gabinete do Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, é do seguinte teor:

*«Encarrega-me Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de, para os efeitos constitucionais e estatutários pertinentes, junto enviar a VV. Exas. Propostas de Lei n.º 47/VIII e n.º 48/VIII, relativas ao 'Orçamento do Estado para 2001' e às 'Grandes Opções do Plano para 2001'; parte em suporte magnético e parte em texto.»*

- c) Que na impressão em suporte papel do texto digitalizado referente a todas as saídas de correspondência do Gabinete do Presidente da Assembleia da República no dia 16 de Outubro de 2001 se encontra a referência a uma saída de correspondência, com o número de saída 01317/2000, tendo como destinatária a Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

**4.2** - Entendeu ainda o Presidente do Tribunal, como diligência instrutória, ouvir o Presidente daquela Assembleia Legislativa, o qual respondeu do seguinte modo, em ofício datado de 7 de Novembro de 2001:

*«01 - Não deu entrada nesta Assembleia nem foi recebido fosse por quem fosse, ligado aos seus serviços, o ofício a que V. Ex.ª faz referência e anexa, presumivelmente emitido pelo Gabinete de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República n.º 1317/GAB/00, de 16 de Outubro de 2000.*

*02 - Deu, sim, entrada nos serviços desta Assembleia e reportado à matéria em causa, o ofício proveniente do Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República n.º 1462/GAB/00, datado de 23 de Novembro de 2000.*

*03 - O documento, anteriormente referido, foi objecto do meu despacho de remessa para a 2.ª Comissão Especializada Permanente desta Assembleia, em 24 de Novembro de 2000, e enviado para a dita Comissão em 27 de Novembro de 2000 para efeito de emissão de parecer o qual deu entrada no meu gabinete em 28 de Novembro de 2000.»*

**4.3** - Apresentado pelo presidente o memorando a que se refere o artigo 63.º da Lei n.º 28/82, foi o mesmo discutido e fixada a orientação do Tribunal, cumprindo agora decidir, em consonância com essa orientação.

## II

### QUESTÕES PRELIMINARES

#### 5 - Uma primeira questão preliminar

Registe-se desde já que o artigo 8.º da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, que veio regular o procedimento de audição dos órgãos regionais, determina que nos correspondentes actos normativos se faça expressa menção dessa audição.

Ora, no caso, tal menção não consta nem da Lei n.º 30-B/2000, nem da Lei n.º 30-C/2000.

Só que, a ausência, em si mesma, de tal menção não se traduzirá em mais do que numa violação de lei (ao cabo, uma mera «irregularidade») - e de modo algum numa «inconstitucionalidade», que logo precludisse a necessidade de examinar quanto vem invocado para fundamentar a ocorrência deste último vício. E, por outro lado, semelhante omissão tão-pouco constitui, por si só, razão suficiente para presumir, sem possibilidade de prova em contrário, que a audição não ocorreu.

De todo o modo, a questão não é relevante, porque não é de falta de audição em si mesma que se trata, mas sim o de saber se ela foi atempadamente efectuada, como adiante se verá.

**6** - Natureza normativa das proposições do anexo à Lei n.º 30-B/2000, contendo as Grandes Opções do Plano

**6.1** - Um outro problema prévio, que deverá colocar-se, é o de saber se as Grandes Opções do Plano - ou, mais precisamente, as proposições do anexo à respectiva Lei, que contém aquelas - constituem «normas» para efeitos de fiscalização de constitucionalidade por parte do Tribunal.

Sobre o conceito de norma para efeitos de fiscalização da constitucionalidade, debruçou-se este Tribunal, nomeadamente, no Acórdão n.º 26/85, (*Acórdãos*, 5.º vol., pp. 7 e segs.), no Acórdão n.º 150/86, (*Acórdãos*, 7.º vol., t. I, pp. 287 e segs.), no Acórdão n.º 80/86, (id., pp. 79 e segs.), bem como no Acórdão n.º 156/88, (*Acórdãos*, 11.º vol., pp. 1057 e segs.), e no Acórdão n.º 172/93, (em *Acórdãos*, 24.º vol., pp. 451 e segs.), entre outros.

E em toda essa jurisprudência, o Tribunal tem entendido ser necessário adoptar um conceito funcional de norma, ou seja, um conceito funcionalmente adequado ao sistema de fiscalização da constitucionalidade.

Como pode ler-se no referido Acórdão n.º 26/85:

*«Assim, o que há-de procurar-se, para o efeito do disposto nos artigos 277.º e seguintes da Constituição, é um conceito funcional de «norma», ou seja, um conceito funcionalmente adequado ao sistema de fiscalização da constitucionalidade aí instituído e consonante com a sua justificação e sentido.*

*Pois bem: como a Comissão Constitucional já havia acentuado, o que se tem em vista com esse sistema é o controlo dos actos do poder normativo do Estado (lato sensu) -e, em especial, do poder legislativo- ou seja, daqueles actos que contêm uma «regra de conduta» ou um «critério de decisão» para os particulares, para a Administração e para os tribunais.*

*Não são, por conseguinte, todos os actos do poder público os abrangidos pelo sistema de fiscalização da constitucionalidade previsto na Constituição. A ele escapam, por um lado (e como já a Comissão Constitucional salientara), as decisões judiciais e os actos da Administração sem carácter normativo, ou actos administrativos propriamente ditos; e, por outro lado, os «actos políticos» ou «actos de governo», em sentido estrito [...]*

*Onde, porém, um acto do poder público for mais do que isso e contiver uma regra de conduta para os particulares ou para a Administração, ou um critério de decisão para esta última ou para o juiz, aí estaremos perante um acto 'normativo', cujas injunções ficam sujeitas ao controlo da constitucionalidade».*

Ora, a este enunciado, em que o Tribunal desenvolveu o critério «funcional» (o critério derivado da «função» que se entende estar-lhe cometida) de «norma», determinante do âmbito da sua intervenção, ainda corresponderão as proposições em que se consubstanciam as Grandes Opções do Plano?

A questão poderá ter cabimento, face à circunstância de, no enunciado transcrito, acabar por fazer-se apelo a notas caracterizadoras da categoria «norma», que - como as de «regra de conduta» e «critério de decisão» - assumem já uma índole «material»: convirão ainda estas características (em particular, se tomadas literal ou, em todo o caso, estritamente), na verdade, àquelas proposições?

**6.2** - Desde logo, porém, importa «relativizar» o apelo a tais notas «materiais», na caracterização do que sejam «normas» sujeitas ao controlo do Tribunal Constitucional, e advertir para que, para além e antes mesmo dessas notas (as quais se revestem, essencialmente, de um alcance expletivo), o critério «funcional» de norma, a que o Tribunal se atém para aquele efeito, fica logo preenchido desde que verificada uma característica puramente «formal» num certo enunciado jurídico-dispositivo: o de integrar ele um acto de um poder público vocacionado para a conformação da ordem jurídica objectiva, e revestir-se da correspondente forma. Neste caso, na verdade, estar-se-á perante uma «norma», susceptível de controlo pelo Tribunal, qualquer que seja a sua extensão e conteúdo (paradigmática, justamente, a hipótese versada no Acórdão n.º 26/85).

Posto isto, uma vez que as Grandes Opções do Plano constam do «Anexo» a uma «lei» da Assembleia da República, anexo que faz parte integrante desse diploma [cf., no caso, o artigo 7.º da Lei n.º 30-B/2000, e, em geral, o artigo 91.º, n.º 1, o artigo 161.º, alínea g), e o artigo 166.º, n.º 3, da Constituição da República], eis quanto basta para, por este lado, não deverem excluir-se as correspondentes proposições do âmbito das «normas» passíveis do controlo do Tribunal. E isso - pode acrescentar-se - qualquer que seja a qualificação «dogmática» que deva conferir-se, em último termo, a essa lei: nomeadamente, se se trata de uma simples lei de indirizzo político ou de uma lei «objectiva» (para usar a terminologia dicotómica de **L. Cabral de Moncada**, *A Problemática Jurídica do Planeamento Económico*, Coimbra, 1985, pp. 193 e segs.), ou então uma lei «de conteúdo misto» (como qualificou, em geral, as «leis do plano» - tendo-as como leis com um conteúdo simultaneamente «normativo» e «administrativo» - **A. Rodrigues Queiró**, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, p. 343). A este respeito - é um símile que inevitavelmente ocorre - passar-se-á com a lei das Grandes Opções do Plano o mesmo que com a lei do Orçamento: qualquer que seja a qualificação dogmática que em definitivo lhe caiba (v., sobre o ponto, o lugar por último citado, ou ainda **J. M. Cardoso da Costa**, «Sobre as autorizações legislativas da lei do Orçamento», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Teixeira Ribeiro*, 1981, notas 8 e 22 e no texto), é indiscutível que também as disposições, mesmo de puro conteúdo orçamental, que integram esta última são «normas», para efeitos do controlo por este Tribunal (e assim, de resto, este o tem «praticado», sem discrepância ou hesitação).

**6.3** - A dúvida ou o problema aventado só pode residir assim numa outra ordem de considerações, para que se poderá encontrar expressão

ainda no enunciado acima transcrito, mas que, em boa verdade, até ao presente o Tribunal não considerou. Tratar-se-á de saber se não deverá, de todo o modo, reconhecer-se a possibilidade de vir a deparar-se, num acto formal do poder normativo (v. g., uma lei da Assembleia da República), com proposições que não chegam afinal a possuir alcance preceptivo ou vinculativo, assumindo antes um carácter, seja meramente «descritivo», seja simplesmente «indicativo», seja «proclamatório» ou «prospectivo» - isto é (e utilizando o dito enunciado) que não chegam a perfilar-se como uma «regra de conduta» (ou um «critério de decisão»). Se o caso se der, hão-se considerar-se tais proposições ainda como «normas», ao menos para efeito de controlo pelo Tribunal Constitucional? E não é esse o caso que se dá com as Grandes Opções do Plano, ou, ao menos, com parte das proposições que integram o anexo à correspondente lei. em que aquelas se acham contidas - e, entre estas, com alguma ou algumas das agora questionadas?

É de liminar evidência que o documento anexo à Lei sobre as Grandes Opções do Plano se apresenta como um «texto» de estrutura e formulação muito diversas e claramente contrastantes com aquelas de que se reveste tipicamente um diploma legislativo ou regulamentar. Mas não só isso: pode ainda dizer-se que os seus mesmos propósito ou intenção e alcance se diferenciam dos daqueles diplomas (e o contraste «externo» referido não será, afinal, senão o reflexo de tal diferenciação «intrínseca»), já que tais propósito e alcance se cifram, não propriamente no estabelecimento de determinações estritamente vinculativas, mas antes na fixação de objectivos e no delineamento de programas e projectos de actuação estadual que, em boa verdade, podem vir a ser cumpridos e executados, ou não (e, no primeiro caso, em maior ou menor medida) - mas sempre sem que possa vir a tirar-se daí qualquer consequência «jurídica». Por outro lado, o delineamento de tais programas e projectos tão-pouco impede que, no decurso do período em causa, outros ainda possam vir a ser adoptados e postos em execução pelo Governo.

Simplesmente, há uma outra e específica dimensão do alcance das Grandes Opções do Plano - e, consequentemente, do «documento» que as contém - que não pode olvidar-se: e essa é a de que, seja como for, elas **condicionam**, e condicionam directamente, nos termos da Constituição, a elaboração e o conteúdo de outros actos estaduais, a saber, os **planos nacionais** e o **Orçamento**: com efeito, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 91.º da Constituição da República, os «planos nacionais são elaborados de harmonia com as respectivas leis das grandes opções»; e, de acordo, por sua vez, com o preceituado no n.º 2 do artigo 105.º da Constituição da

República, também o Orçamento do Estado deve ser elaborado «de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento».

Não importa esclarecer em definitivo se, assim sendo, a lei que aprova as Grandes Opções do Plano há-de considerar-se uma «lei de valor reforçado», por se dever incluí-la entre as que são «pressuposto normativo necessário de outras leis ou [as] que por outras devem ser respeitadas», como se dispõe no artigo 112.º, n.º 3, da Constituição da República, (cf. **L. Cabral de Moncada**, ob. cit., pp. 188 e segs.; **M. Rebelo de Sousa**, *A Constituição de 1976, o Orçamento e o Plano*, Lisboa, 1986, pp. e 23 segs.; **C. Blanco de Moraes**, *As Leis Reforçadas*, Coimbra, 1998, pp. 785 e segs.; **J. J. Gomes Canotilho**, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª ed., Coimbra, 2000, p. 762 - os dois primeiros escrevendo antes mesmo da revisão constitucional de 1989; colocando em dúvida tal qualificação, **J. Miranda**, *Manual de Direito Constitucional*, tomo V, 2.ª ed., Coimbra, 2000, pp. 356-357). E também não importará concluir, porventura, que o «condicionamento» a que as leis das Grandes Opções do Plano sujeitam outros actos estaduais possui uma «intensidade mínima» ou «fraca» [assim, **C. Blanco de Moraes**, ob. cit., p. 794, tendo em conta a terminologia da Constituição («de harmonia»); ao que poderá acrescentar-se que no mesmo sentido converge o progressivo e patente decréscimo da relevância constitucional e da «normatividade» (em sentido material) do plano, que se foi operando na Constituição da República, ao ritmo das suas sucessivas revisões].

Seja como for, facto é que as Grandes Opções do Plano, pese a sua dimensão marcadamente «prospectiva», não deixam de revestir-se de uma certa, ainda que bastante limitada, «vinculatividade» jurídica imediata, enquanto condicionantes de outros actos do poder público (face a cujos autores - poderá pois dizer-se se perfilam, assim, como uma «regra de conduta»). Eis quanto basta para que inscrevendo-se elas, ou o «documento» que as contém, por outro lado, num acto que assume a «forma» de lei - as mesmas Opções não devam excluir-se do âmbito do conceito de «norma», relevante para efeitos de controlo do Tribunal Constitucional.

Só que, quanto vem de referir-se aplica-se apenas, e justamente, às Grandes Opções do Plano: essas «opções», uma vez aprovadas pela Assembleia da República, é que passam a condicionar a elaboração de planos e - sobretudo - a elaboração do Orçamento.

Ora, acontece que o conteúdo do documento de que constam as Grandes Opções do Plano não se esgota no enunciado destas, mas inclui, além dele, o respectivo enquadramento e justificação - em correspondência, de resto, com o que se exige no artigo 91.º, n.º 2, da Constituição da República, o qual dispõe que «as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem». Assim - e tomando como exemplo justamente a Lei n.º 30-B/2000 e o respectivo «documento anexo» - pode verificar-se que é no capítulo IV deste último, subordinado justamente à epígrafe «Grandes Opções do Plano e principais linhas da acção governativa», que se depara com o enunciado e a detalhada concretização de tais «opções»; a ele se segue ainda um outro, em que se descreve, genericamente, a Política de investimentos do Estado; e nos três que o antecedem (ao dito capítulo IV), começa por versar-se (assim rezam as correspondentes epígrafes) «A situação económica em Portugal, depois a presidência portuguesa da UE - uma nova estratégia para a Europa e, por fim, as Transformações estruturais em foco».

Pois bem: afigura-se que o conteúdo de todos estes outros capítulos, assim exemplificados, do «documento anexo» à Lei das Grandes Opções do Plano não chega verdadeiramente a assumir densidade ou dimensão «normativa» (em sentido material), ainda que mínima: do que aí se trata (nomeadamente nos três primeiros capítulos) é antes da indicação, relato, análise e valoração dos dados e projecções, de natureza macroeconómica, social e política, que são a envolvente da decisão sobre as «opções» a tomar, e as condicionam e justificam, bem como dos objectivos políticos estratégicos (a mais longo prazo) que tais opções traduzem ou em que se inserem. Assim, não se vê que, nessa parte, o «documento anexo» em causa se revista de mais do que um alcance «descritivo» e, em algum ponto, «proclamatório» ou «prospectivo» - um alcance, em suma, que (salvas as devidas proporções) se dirá aproximar-se do dos relatórios ou preâmbulos justificativos dos diplomas legais.

Mas, assim sendo, então parece faltar justificação para que, nessa mesma parte, o conteúdo do «documento anexo» à Lei das Grandes Opções do Plano seja havido como um complexo de «normas» (apesar de integrar «formalmente» um diploma legal) passíveis ainda de controlo de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional: e a razão decisiva para tanto estará em que este último é um controlo de «validade» (implicando necessariamente um juízo «jurídico-normativo»), enquanto que aquele conteúdo propositivo do «documento» em apreço só é verdadeiramente susceptível, ou de um controlo de «veracidade» (actual ou futuro), ou então de um juízo

puramente «político» (isto será assim, desde logo, quanto ao «fundo»; mas parece que daí haverá de retirar-se conclusão paralela quanto à «forma» ou ao «procedimento»).

**6.4** - Posto isto - ou seja, a acolher-se a orientação que acaba de adiantar-se conclui-se, então, que, relativamente aos trechos do «documento anexo» à Lei n.º 30-B/2000 impugnados pelo requerente, só haverá que apreciar o indicado em segundo lugar, constante justamente do capítulo IV do mesmo documento, e respeitante ao que, no âmbito da 2.ª opção do Plano, ficou assinado ao Governo que promovesse nas Regiões Autónomas (cf. supra, n.º 1.).

Quanto ao primeiro indicado desses trechos - o respeitante ao «Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira» -, já não deverá ele ser analisado pelo Tribunal, por carecer (num mínimo que seja) de alcance «normativo»: com efeito, tal trecho inscreve-se no capítulo do «Documento anexo», em que simplesmente se procede à descrição, valoração e projecção dos dados (dados de facto) da situação económica (envolventes e condicionantes da decisão sobre as opções a tomar) e limita-se a dar conta de um desses dados. Concretamente: o que sucede é que, na descrição e valoração dos dados da situação económica portuguesa, em que tinham de fazer-se as opções do plano para 2001, se inclui (necessária e naturalmente) uma especial e desenvolvida referência ao «Quadro comunitário de apoio para 2000-2001», negociado com a União Europeia, e em vigor no período a que aquelas se reportam (é a matéria do subcapítulo 3 do dito capítulo), com a detalhada indicação dos seus «eixos estratégicos» e «programas operacionais»; ora, contando-se entre estes últimos o assinalado e questionado «programa operacional plurifundos» da Madeira, é ele incluído (também necessariamente) em tal indicação.

### III

#### A PRIMEIRA QUESTÃO DE CONSTITUCIONALIDADE

##### 7 - O direito e o dever de audição das Regiões Autónomas

**7.1** - No artigo 227.º, n.º 1, alínea v), da Constituição da República inclui-se, entre os poderes das Regiões Autónomas, o de «pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no

âmbito do processo de construção europeia». Por sua vez, e mais precisamente, o artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República (antes da revisão de 1997, artigo 231.º, n.º 2) determina que «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente a questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional».

Pode dizer-se que a extensão deste direito dos órgãos regionais, assim consignado na Constituição, a serem ouvidos pelos órgãos de soberania (ou do correlativo dever destes últimos de promoverem tal audição), há muito se encontra definida, nos seus termos gerais, na jurisprudência constitucional.

**O leading case** na matéria é o do parecer n.º 20/77, da Comissão Constitucional (em **Pareceres da Comissão Constitucional**, 2.º vol., pp. 159 e segs.), onde se enunciou o seguinte critério básico: «são questões da competência dos órgãos de soberania, mas respeitantes às Regiões Autónomas, aquelas que, excedendo a competência dos órgãos de governo regional, respeitem a interesses predominantemente regionais ou, pelo menos, mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios».

Entretanto, indícios «capazes de revelarem, no caso concreto, a existência de uma questão respeitante às Regiões Autónomas», no sentido indicado, serão, por exemplo, «a circunstância de o órgão de soberania, na disciplina que se propõe editar para determinada questão, circunscrever tal disciplina no âmbito regional» ou a de, «na regulamentação de determinada questão, se propor adoptar uma solução especial no que toca às Regiões Autónomas, por referência à regulamentação geral que nessa matéria prevê para o restante território nacional».

Este critério foi reiterado em numerosos outros pareceres da Comissão (cf. pareceres n.os 21/77, 33/77, 16/78, 21/78, 23/78, 26/78, 28/78, 14/79, 18/79, 24/79, 27/79, 38/79, 12/80, 25/80 e 15/81, e ainda n.º 19/79) sendo de destacar, entre eles, pelos esclarecimentos com que complementaram o critério enunciado, os pareceres n.os 18/78 e 2/82 (cuja formulação foi retomada nos pareceres n.os 4/82 e 24/82).

No primeiro (**Pareceres da Comissão Constitucional**, 5.º vol., pp. 179 segs.), observou-se o seguinte «É evidente que o dever de audiência [...] não existe naqueles casos em que as Regiões Autónomas são interessa-

das apenas na medida em que o é o restante território nacional. Do mesmo modo, é evidente existir tal dever quanto àqueles casos de medidas, designadamente legislativas, que respeitem em exclusivo às Regiões Autónomas ou a uma delas». E, depois, reconhecendo que «há, naturalmente, outras situações que não são fáceis de qualificar», considera-se que será «decisivo o caso concreto e a sua análise» e que daí «se terá de partir para a solução a dar».

No parecer n.º 2/82 (em **Pareceres da Comissão Constitucional**, 18.º vol., pp. 103 segs.), por sua vez, a Comissão sublinhou: «[...] a obrigatoriedade da audiência das Regiões Autónomas - rectius, dos seus órgãos - não surge logo que uma questão da competência dos órgãos de soberania 'também' lhes interesse, ou seja, logo que tal questão tenha um relevo ou uma amplitude 'nacional', e não meramente 'continental': é antes necessário e imprescindível que tal questão se apresente pelo menos com alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas Regiões. E, de facto, não só as exigências da autonomia não pedem mais, como ir além disso envolveria, por assim dizer, o reconhecimento de um injustificável privilégio das Regiões Autónomas relativamente ao conjunto do País.»

O Tribunal Constitucional não se desviou da orientação e critério assim definidos logo pela Comissão Constitucional, havendo-os acolhido continuamente em numerosos arestos, de que podem destacar-se os seguintes (uma indicação mais completa pode encontrar-se no Acórdão 670/99, a seguir mencionado): Acórdãos n.os 42/85, 284/86 e 403/89 (em Acórdãos, 5.º vol., pp. 181 e segs., 8.º vol., pp. 169 e segs. e 13.º vol., I, p. 465 segs., respectivamente), e, mais recentemente, os Acórdãos n.os 670/99, 679/99 e 684/99 (Diário da República, 2.ª série, de 30 de Dezembro de 1999, o primeiro, e de 28 de Novembro de 2000, os demais). Assim, e como disse, em síntese, neste último aresto: «O direito de audição constitucionalmente garantido às Regiões Autónomas [...] [refere-se] a actos que, sendo da competência dos órgãos de soberania, incidam de forma particular - diferente daquela em que afectam o resto do País - sobre uma ou ambas as

Regiões ou versem sobre interesses predominantemente regionais.»

Este critério, assim jurisprudencialmente estabelecido, veio entretanto a ser corroborado pela doutrina: os lugares pertinentes podem ver-se nos acórdãos por último citados.

7.2 - Sendo este o critério geral, **quid inde** quanto à Lei do Orçamento do Estado e à Lei das Grandes Opções do Plano?

Tanto a Comissão Constitucional (no citado parecer n.º 26/78) como este Tribunal (no citado Acórdão n.º 670/99) tiveram já ocasião de examinar **ex professo** a questão quanto à primeira dessas leis, e o entendimento que em ambos os casos se firmou foi o de que (para dizê-lo com as palavras do referido aresto) «a Lei do Orçamento do Estado, globalmente considerada, não é, manifestamente, uma 'questão' respeitante às Regiões Autónomas», pelo que «o direito de audição não existe [...] em relação [a ela] na sua totalidade». A razão deste entendimento deu-a logo o parecer n.º 26/78 e retomou-a o Acórdão n.º 679/99, essencialmente nos mesmos termos: é que se trata de «uma lei que, pela sua natureza e pelo seu objecto, se destina a todo o País, sem excepção de regiões ou parcelas».

Com isto, porém, nem a Comissão nem o Tribunal excluíram a possibilidade de na Lei do Orçamento se vir a deparar com normas específicas que devam ser havidas como «respeitantes às Regiões Autónomas», no sentido do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República, e, portanto, devendo ser objecto de audição por parte dos órgãos regionais. Ao contrário: deve mesmo dizer-se que tal possibilidade é reconhecida (implícita, mas até explicitamente) quer no parecer n.º 26/78, quer no Acórdão n.º 670/99, sobretudo neste último. Ponto é - para que tal possibilidade se tenha por verificada - que nas normas em presença ocorra uma qualquer das circunstâncias a que se faz apelo no critério geral atrás enunciado.

É esta doutrina que deve manter-se; e que - face ao inteiro paralelismo das duas situações - deve ser estendida, **mutatis mutandis**, à Lei das Grandes Opções do Plano.

7.3 - Assim sendo, importa então indagar se as normas questionadas pelo requerente e que ficaram a integrar o objecto do processo (afastada que foi a inclusão, nesse objecto, do trecho do capítulo I.3 do «documento anexo» à Lei das Grandes Opções do Plano, atrás considerado: supra, n.º 6) preenchem ou não a condição referida, necessária para serem havidas como versando «questões respeitantes às Regiões Autónomas». (Refira-se, a propósito, que, no caso, tal indagação se impõe, porque nele vem cumprida a exigência processual - que no Acórdão n.º 670/99 se consignou - de que, nas situações em que o direito de audição não abrange toda uma lei, mas tão-só, eventualmente, algum ou algum dos seus preceitos, os mesmos

terão de ser especificamente identificados por quem venha impugnar a sua constitucionalidade com base justamente em falta de audição.)

Ora - e muito resumidamente - afigura-se que uma conclusão positiva nesse sentido não oferecerá dúvidas quanto à parte do capítulo IV, 2.<sup>a</sup> opção, do «documento anexo» à Lei n.º 30-B/2000, relativa às «Regiões Autónomas», nem quanto ao n.º 45 do artigo 5.º (autorização ao Governo para a transferência das verbas necessárias ao financiamento das infra-estruturas energéticas da Madeira) e ao artigo 78.º (necessidade de financiamento das Regiões Autónomas) da Lei n.º 30-C/2000. Com efeito, em qualquer dos casos se está perante normas que interessam, não só predominantemente, mas exclusivamente, a uma ou a ambas as Regiões Autónomas, isto é, que versam, mais do que «sobre interesses predominantemente regionais», sobre interesses exclusivamente regionais.

Idêntica conclusão já será mais duvidosa, porém, no tocante à norma do artigo 9.º, n.º 1 (retenção dos montantes das transferências), da Lei n.º 30-C/2000 - pois (dir-se-ia) se trata aí de uma questão que se põe em termos equivalentes para as Regiões Autónomas e para quaisquer organismos ou entes financeiramente autónomos beneficiando, por um lado, de «transferências» do Orçamento do Estado, e adstritos, por outro, ao cumprimento das obrigações e ao pagamento das dívidas em que se acham constituídos perante o Tesouro, ou perante os organismos públicos ou nos demais termos referidos nesse preceito. Trata-se da mesma questão, e acrescentar-se-ia justamente não recebendo uma resposta normativa diferenciada e específica no tocante às Regiões Autónomas.

Simplemente, retira-se desse n.º 1 uma especial incidência quando aplicável às Regiões Autónomas, devendo ele em si mesmo considerar-se já como tratando dessas regiões, e não pode deixar de ligar-se em todo o caso incindivelmente ao n.º 2, integrando ambos o regime de retenção das transferências aplicável às Regiões Autónomas - pelo que, por aí, se poderá considerar que tal regime, no seu conjunto, responde ao modo «distinto» como a questão sobre que versa deve pôr-se (e, logo, se põe) no tocante às mesmas Regiões.

Assentar-se-á, por conseguinte, em que todas as normas objecto do processo haverão de ter-se como versando «questões respeitantes às regiões autónomas», para o efeito do artigo 229.º, n.º 2, CR, pelo que os órgãos regionais competentes deveriam ter sido ouvidos sobre elas, antes da respectiva aprovação.

## 8 - Termos e condições do cumprimento do dever de audição

**8.1** - A Constituição não dispõe sobre a matéria agora em epígrafe. Dela veio tratar ex professo, porém, a Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, que leva por título justamente o de «audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas». Aí, depois de se explicitar o âmbito do dever de audição (artigo 2.º), esclarece-se inter alia (limitando-nos ao que agora importa) quais os órgãos de governo regional que, em cada caso, devem ser ouvidos [no caso dos actos legislativos e regulamentares, as assembleias legislativas regionais: artigo 4.º, alínea a)] e define-se o prazo para a audição (artigo 6.º). No que toca a este último aspecto, é o seguinte o teor do preceito citado: «Os pareceres devem ser emitidos no prazo de 15 ou 10 dias, consoante a emissão do parecer seja da competência respectivamente da assembleia legislativa regional ou do governo regional, sem prejuízo do disposto nos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas ou de prazo mais dilatado previsto no pedido de audição ou mais reduzido, em caso de urgência.»

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, na versão em vigor, resultante da revisão global de que foi objecto pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, transpôs (textualmente, ou tanto monta) para o seu articulado (em secção própria) parte do enunciado na Lei n.º 40/96; não o havendo feito no tocante à norma sobre o prazo para a audição, tão-pouco se vê, porém, que haja estabelecido, quanto a esse ponto, qualquer regra especial.

Registe-se, por último, que também o Regimento da Assembleia da República contém uma disposição sobre a matéria da audição dos órgãos regionais: é o artigo 151.º, o qual determina que, «tratando-se de iniciativa que verse sobre matéria respeitante às Regiões Autónomas, o Presidente da Assembleia promove a sua apreciação pelos órgãos de governo regional [...]».

**8.2** - As regras acabadas de referir não são, todavia, suficientes, nem só por si decisivas. Não são decisivas, só por si, porque do seu desrespeito não tem de extrair-se automaticamente uma conclusão de inconstitucionalidade (assim, sem dizê-lo, mas implicitamente, o Acórdão n.º 670/99, e supra, n.º 7): decisivo para tal efeito, em último termo, é saber se, em cada caso, se observou, ou não, um procedimento capaz de corresponder ao sentido da exigência do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República; e não são suficientes porque não consideram todas as questões que a respeito

de tal procedimento podem colocar-se, como, v. g., a de saber em que, ou até que preciso momento do iter processual tendente à tomada de uma decisão por um órgão de soberania (do iter legislativo da Assembleia da República, por exemplo) a audição deve ocorrer.

Sem retirar às regras agora mencionadas, em especial, as da Lei n.º 40/96, o relevo, que deve reconhecer-se-lhes, de concretizações qualificadas (para que o legislador está certamente legitimado) do princípio constitucional, importa, pois, cotejá-las com este princípio e completá-las com outras exigências dele decorrente. Para tanto, terá justificado e especial cabimento o recurso aos desenvolvimentos que, a tal respeito, já podem encontrar-se na jurisprudência anterior deste Tribunal.

**8.3** - Posto isto, interessará, no caso em apreço, fixar doutrina (ou recordar a já fixada nessa jurisprudência) quanto a **dois pontos**, que são os relevantes para a questão de constitucionalidade posta nos autos: justamente o do prazo da audição e o do momento em que ela deve ter lugar, tratando-se de um diploma da Assembleia da República.

Ora, **quanto ao primeiro**, se já antes da Lei n.º 40/96 o Tribunal reconhecia a necessidade da concessão de prazo razoável para a audição dos órgãos regionais (assim, o Acórdão n.º 403/89, em **Acórdãos**, 13.º vol., I, pp. 465 e segs.), depois da emissão de tal lei veio expressamente a entender que «pode [...] tomar-se como medida razoável de prazo para a generalidade dos casos o que [ela] definiu como regra - 15 dias» (Acórdão n.º 670/99, já citado).

Nada disse então o Tribunal, porém, no tocante à possibilidade, que a lei contempla, de o prazo de audição ser mais reduzido, em caso de urgência. Deve, pois, acrescentar-se agora que também tal possibilidade é de ter por aceitável, tão óbvio se mostra ser ela a única solução que permitirá, em situações especiais (cujo perfil e cuja ocorrência são insusceptíveis de antecipar-se) conciliar a «necessidade» (ou a «razão») do Estado com o princípio do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República.

Assim, para apurar se o direito de audição das Regiões Autónomas foi respeitado numa determinada situação, será o prazo-regra da Lei n.º 40/96 que deverá ser tido em conta, em princípio - ou seja, a menos que deva ter-se por justificada a concessão de um prazo mais reduzido (e, porventura, muito mais reduzido) dada a «urgência» da mesma situação (algo, decerto, que só casuisticamente poderá determinar-se, seja quanto à justificação da

urgência, em si mesma, seja quanto à do prazo de audição de que, nesse contexto, os órgãos regionais dispuseram).

No tocante, por sua vez, **ao momento** em que a audição deve ocorrer (aspecto, como já se disse, não considerado na Lei n.º 40/96), também este Tribunal já se pronunciou sobre ele, ainda no mencionado Acórdão n.º 670/99, e com referência precisamente ao caso das leis da Assembleia da República (que é o que agora interessa).

Partiu então o Tribunal - para dar resposta à questão - de uma consideração fulcral, cuja é a da necessidade de poder «considerar-se alcançado o objectivo com que a Constituição consagra[o] dever [de audição]». O que significa: que «a Região Autónoma, através dos órgãos competentes, [tenha] disposto do tempo necessário para se pronunciar cabalmente» e - é o ponto agora decisivo - que «o parecer que eventualmente [haja sido emitido] ainda [possa] ser considerado na [...] aprovação final, por ser conhecido na Assembleia da República em tempo útil».

Ora, partindo daqui, e considerando de seguida as diferentes fases do procedimento legislativo da Assembleia e o respectivo objecto, tal como estabelecidas e descritas no Regimento (discussão e votação na generalidade, discussão e votação na especialidade e votação final global), veio o Tribunal a estabelecer implicitamente uma distinção básica, consoante o âmbito ou a extensão do direito de audição relativamente à lei (*rectius*, à proposta ou ao projecto de lei) em presença: se tal direito incidir «sobre a globalidade da proposta [ou projecto] de lei ou sobre os respectivos princípios», o pedido de audição há-de ser formulado «com a antecedência suficiente sobre a data do início da discussão na generalidade»; se não for esse o caso, e respeitar apenas a normas específicas da proposta ou projecto (como, eventualmente, aconteceria no caso então *sub júdice*), a audição pode ser desencadeada (através do correspondente pedido, em prazo razoável) antes do «início da discussão da proposta [ou projecto] de lei na especialidade».

A distinção compreende-se - e, portanto, é de manter - atento o facto de a discussão (e subsequente) votação na generalidade versar sobre «os princípios e o sistema de cada projecto ou proposta de lei» (artigo 157.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República), ou seja, sobre a «economia» geral do diploma: ora, se o direito de audição não abrange a globalidade de um texto normativo, é óbvio que não tem de ser garantida aos órgãos regionais a possibilidade de se pronunciarem-se sobre essa sua

«economia» geral, em termos de poderem influenciar o juízo do órgão competente a tal respeito. A garantia que nessa hipótese lhes há-de ser dada é, sim, a de poderem «influenciar», com o seu parecer, a apreciação e a decisão parlamentar que vai recair sobre aquelas específicas normas do diploma que respeitam a questões regionais.

Entende-se, pois, que, contra o assim doutrinado no Acórdão n.º 670/99, não vale quanto argumenta o requerente [cf. *supra*, n.º 2.1], com base em que a determinação do momento adequado para a audição não pode abstrair da configuração e modo de funcionamento do órgão decisor e da estrutura (simples ou complexa) do acto de tal modo que, atento o carácter não instantâneo da decisão parlamentar e a função essencial do «debate» no respectivo procedimento, o direito de audição, ao nível parlamentar, só se efectiva se puder ser exercido em tempo de abranger o essencial do processo de decisão, em todos os seus momentos relevantes, e não apenas o momento final (a votação final), ou um momento intermédio.

Assim - pretende o requerente uma audição que se suscita» para além de qualquer desses momentos relevantes» (debate e votação na generalidade, debate e votação na especialidade e votação final) corresponde «ao não exercício do direito de audição».

Ora, tem o requerente razão, quando salienta a função essencial do debate parlamentar e entende por isso (noutra das suas formulações) que uma audição dos órgãos regionais pelo Parlamento não tem efectividade «quando só vai a tempo da votação final e escapa à performance essencial da discussão». Só que, a doutrina que se extrai do Acórdão n.º 670/99 não se atém a uma concepção diferente: também ela exige que a audição ocorra, e atempadamente, antes da discussão ou debate parlamentar (não bastando que tenha lugar antes da votação final); apenas, pelas razões antes explicitadas (e que a argumentação do requerente não logra infirmar) considera que, em situações como as ora em causa, a «performance essencial da discussão» se concretiza no debate na especialidade.

## 9 - Os factos

Apurado que os órgãos de governo próprio da Madeira ou, mais precisamente, a respectiva Assembleia Legislativa Regional tinha o direito ser previamente ouvida pela Assembleia da República, relativamente aos preceitos da Lei n.º 30-B/2000 e da Lei n.º 30-C/2000 atrás enumerados [cf.

**supra**, n.º 7.3] e definidos os termos em que tal audição deveria ter tido lugar, importa agora, para verificar se esta exigência constitucional pode ter-se por cumprida ou não, estabelecer os dados de facto para tanto relevantes, que se extraem dos elementos trazidos aos autos. Assim, pode assentar-se o seguinte:

- O Presidente da Assembleia da República, nos seus despachos de 16 de Outubro de 2000, relativos à admissão das propostas de lei n.os 47/VIII (Grandes Opções do Plano Nacional para 2001) e 48/VIII (Orçamento do Estado para 2001), que vieram a converter-se nas Leis n.os 30-B/2000 e 30-C/2000, respectivamente, promoveu de imediato, quanto a ambas, «a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas» (v. «resposta» dessa entidade e fotocópia dos mesmos despachos, junta com o «esclarecimento» complementar);
- Em execução desses despachos, foi elaborado o **ofício n.º 1317/GAB/00**, de 16 de Outubro de 2000, do chefe do Gabinete do Presidente da Assembleia da República, enviando à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, «para os efeitos constitucionais e estatutários pertinentes [...], «as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII [...], parte em suporte magnético e parte em texto» (fotocópia junta com o mesmo «esclarecimento»);
- A saída desse ofício do Gabinete do Presidente da Assembleia da República, na mesma data (16 de Outubro de 2000), e com tal destinatário, consta do registo informatizado, inviolável, de entradas e saídas de correspondência desse Gabinete, sob o n.º 01317/2000 (ainda fotocópia junta com o dito «esclarecimento»);
- Tal ofício não foi recebido pela Assembleia Regional da Madeira, como ficou esclarecido pela informação do requerente, a solicitação deste Tribunal, em ofício datado de 7 de Novembro de 2001, acima transcrito;
- No dia **31 de Outubro** e no dia **3 de Novembro de 2000**, respectivamente, foram aprovados o relatório e parecer da Comissão de Economia, Finanças e Plano relativo à Proposta de Lei n.º 47/VIII (Grandes Opções do Plano para 2000) e o relatório e parecer da mesma Comissão relativo à proposta de lei n.º 48/VIII (Orçamento do Estado para 2000) (cf. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 13, de 9 de Novembro de 2000);

- Na reunião plenária de **6 de Novembro de 2000**, iniciou-se a discussão conjunta, na generalidade, das duas propostas de lei em causa, o que havia sido anunciado pelo Presidente da República no anterior **dia 3**, debate que prosseguiu nos imediatos **dias 7 e 8**, e encerrou, neste último dia, com a correspondente votação, em que ambas as propostas foram aprovadas (cf. Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.os 20, 21 e 22, de 7, 8 e 9 de Novembro de 2000);
- Nos dias **9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 21 e 22 de Novembro de 2001**, reuniu a Comissão de Economia, Finanças e Plano para discutir e votar na especialidade as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII (cf. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 16, suplemento, de 30 de Novembro de 2000, contendo o respectivo «relatório»);
- No **dia 22 de Novembro de 2001**, a Comissão votou e aprovou o artigo 7.º da proposta de lei n.º 47/VIII, que veio a ser o artigo 7.º da Lei n.º 30-B/2000, e o texto do «documento anexo», contendo as Grandes Opções do Plano para 2001 [cf. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, cit., p. 318-(2), e Diário da Assembleia da República, 2.ª série-C-GOP-OE, n.º 9, de 23 de Novembro de 2000; para o texto inicial da proposta, v. Diário da Assembleia da República, 2.ª série, suplemento, de 17 de Outubro de 2000];
- No **dia 22 de Novembro de 2000**, a Comissão votou e aprovou o artigo 8.º da proposta de lei n.º 48/VIII (Orçamento do Estado para 2001), correspondente ao artigo 9.º da Lei n.º 30-C/2000 [cf. cit. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 16, suplemento, de 30 de Novembro de 2000, p. 318-(5) e Diário da Assembleia da República, 2.ª série-C-GOP-OE, n.º 9, de 23 de Novembro de 2000; para o texto inicial da proposta, v. Diário da Assembleia da República, 2.ª série, 2.º suplemento, de 17 de Outubro de 2000];
- A Comissão, no cumprimento do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (enquadramento do Orçamento do Estado), deliberou remeter para discussão, apreciação e votação no plenário da Assembleia da República, inter alia, o artigo 5.º e o artigo 69.º da proposta de lei n.º 48/VIII, preceitos que vieram a converter-se nos artigos 5.º e 78.º da Lei n.º 30-C/2000 [cf. Cit. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 16, suplemento, de 30 de Novembro de 2000, p. 318 (2)-(4)];

- O Gabinete do Presidente da Assembleia da República «só teve a percepção da possibilidade de extravio ou qualquer outra razão impeditiva da normal recepção» dos ofícios dirigidos às Assembleias Legislativas Regionais dos e da Madeira, corporizando a audição destes sobre as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII; determinada pelo despacho de 16 de Outubro, quando para tal foi advertido («resposta» do Presidente da Assembleia da República);
  
- Face a essa eventualidade, e de imediato, o mesmo Gabinete enviou, no dia **23 de Novembro de 2000**, àquelas Assembleias Legislativas Regionais, por e-mail e telecópia, os ofícios n.os 1461/GAB/00 e 1462/GAB/00, respectivamente, corporizando novamente a audição desses órgãos sobre as propostas de lei em causa (cf. a mesma «resposta» e fotocópia do ofício dirigido, por telecópia, à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, junto com o «requerimento inicial»);
  
- Sobre este último ofício foi exarado, no dia imediato (24 de Novembro), um despacho do Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, remetendo-o «à 2.ª Comissão Especializada» dessa Assembleia (cf. fotocópia referida), o que foi feito em ofício datado de 27 de Novembro de 2000, do «chefe do Gabinete da Presidência da ALRM». No seguimento, porém, este órgão legislativo regional não chegou a emitir qualquer pronúncia sobre os diplomas em causa (no ofício n.º 09/7.3.2.2., de 28 do mesmo mês, dirigido ao chefe de Gabinete do requerente, o Presidente daquela Comissão dá conta de uma reunião no dia anterior, em que «foi aprovada por maioria» uma deliberação na qual se regista que «é extemporâneo o presente pedido de parecer» por «terem decorrido já todas as votações na especialidade em Comissão na Assembleia da República, tendo as propostas de lei subido já hoje para o Plenário da Assembleia da República para as votações finais», o que corresponde «em termos práticos, aos efeitos de não audição da Assembleia Legislativa Regional com as consequências e cominações previstas no artigo 9.º da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto» e daí ter-se delibrado «não dar parecer»);
  
- **Em 26 de Novembro de 2000**, a Comissão de Economia da Assembleia Legislativa Regional dos Açores emitiu parecer sobre as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII, que foi remetido à Assembleia da República (cf. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 16, de 30 de Novembro de 2000, pp. 317-318);

- Em **27 de Novembro de 2000**, iniciou-se, no Plenário da Assembleia da República, a discussão e votação, na especialidade, da proposta de lei n.º 48/VIII (Orçamento do Estado), a qual prosseguiu nos imediatos dias 28 e 29, finda a qual se procedeu, neste último dia, à votação final global, tanto dessa proposta de lei, como, e primeiro, da proposta de lei n.º 47/VIII (cf. Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.os 23, 24 e 25, de 28, 29 e 30 de Novembro de 2000, respectivamente):
- No tocante, em particular, às normas em apreço neste processo, e cuja apreciação a Comissão remetera para o Plenário (cf. **supra**), foram discutidos e votados: o n.º 44 do artigo 5.º da proposta de lei n.º 47/VIII, que veio a ser o n.º 45 do artigo 5.º da Lei n.º 30-C/2000, em 27 de Novembro (cf. cit. Diário da Assembleia da República, 1.ª série, de 28 de Novembro de 2000, pp. 814 e segs.), e o artigo 69.º da mesma proposta, que veio a ser o artigo 78.º da Lei, em 28 de Novembro (cit. Diário da Assembleia da República, 1.ª série, de 29 de Novembro de 2000, pp. 922 e segs.).
- Registe-se ainda que o suplemento e o 2.º suplemento, do Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 5, contendo, respectivamente, as propostas de lei n.º 47/VIII (Grandes Opções do Plano para 2001), e n.º 48/VIII (Orçamento do Estado para 2001), foram objecto de distribuição no dia 23 de Outubro de 2000.

## 10 – Conclusão

**10.1** - Confrontados os factos que ficam descritos com as exigências, acima enunciadas (*supra*, n.º 8), que devem ser preenchidas para que, numa situação como a sub judicio, possa dizer-se cumprido o dever de audição dos órgãos regionais, logo se vê que a primeira questão que se coloca é a de saber qual o relevo que há-de atribuir-se ao facto de, no órgão de soberania sobre o qual tal dever recaía, quem de direito (no caso o Presidente da Assembleia da República) haver promovido essa audição, de, no seguimento de tal determinação, haverem sido praticados os actos ou diligências tendentes a executá-la e adequados a que a mesma audição se realizasse, e de isso ter ocorrido em tempo útil (ou seja, não para além do momento procedimental próprio e em termos de o órgão consultado ficar a dispor do prazo normal de 15 dias, legalmente fixado e tido como razoável por este Tribunal, para se pronunciar).

Será isso suficiente para se ter por «consumado» o dever a que se refere o artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República, e de tal modo que será indiferente, para esse efeito, a ocorrência de factos subsequentes, como o extravio ou a perda de correspondência, impeditivos do recebimento, pelo órgão consultando, da correspondente comunicação, e das indicações e elementos que devam acompanhá-la?

Se a resposta for afirmativa, então - face à inquestionável demonstração, primeiro, de que o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos legislativos regionais logo que admitiu as propostas de lei e, em seguida, de que as correspondentes comunicações foram expedidas pelo seu Gabinete - não pode deixar de concluir-se que, no caso sub judicio, tal dever foi cumprido. E tê-lo-á sido até por excesso - já que, de acordo com a doutrina oportunamente reiterada, ocorrendo o dever de audição apenas quanto a algumas normas específicas dos diplomas em causa, bastava que aqueles órgãos legislativos fossem ouvidos antes da discussão e votação na especialidade dessas normas, não sendo necessário que o fossem antes da apreciação na generalidade dos diplomas.

**10.2** - É muito duvidoso, porém, que as coisas devam entender-se assim.

A verdade é que a audição dos órgãos regionais, previamente à tomada de decisões, pelos órgãos de soberania, em questões que lhes digam respeito, consubstancia um direito constitucional dos mesmos órgãos; ora, um tal direito não pode considerar-se suficientemente assegurado, ou dotado de efectiva consistência, se se entender que fica logo realizado com o desencadeamento da consulta pelo órgão a ela adstrito e com a prática, no âmbito deste último, dos actos ou diligências correspondentes. Neste âmbito (no âmbito interno do órgão consultante), tudo, pois, pode haver decorrido conforme o princípio constitucional exige; mas, se a sua comunicação não chegou ao órgão consultando, como pode este exercer o direito de pronunciar-se? Ou, perspectivando a situação de um outro ângulo: o risco de essa comunicação não chegar àquele órgão, sem culpa sua, e por força de qualquer circunstância a que o mesmo é alheio, há-de recair sobre ele? Se o símile pode ter algum cabimento, dir-se-á, como diz o artigo 224.º do Código Civil, que a «declaração negocial que tem um destinatário tornase eficaz logo que chega ao seu poder ou dele é conhecida» (n.º 1), salvo se que «só por culpa do destinatário não foi por ele oportunamente recebida» (n.º 2).

Nesta outra visão das coisas, se o órgão ou os órgãos regionais em causa, sem darem azo a isso, e pese toda a diligência do órgão consulente, não chegaram a receber a comunicação corporizando a audição prevista no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República, só há que concluir, por conseguinte, que objectivamente a audição deles não se realizou.

Voltando à hipótese sub judicio, significará isso, pois, que o despacho do Presidente da Assembleia da República, de 16 de Outubro de 2000, a determinar a audição da Assembleia Regional da Madeira sobre as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII, e o mais que imediatamente se lhe seguiu, há-de considerar-se irrelevante para o efeito de ter-se como realizada essa audição (e isto independentemente de saber se por parte dos dois órgãos intervenientes no processo de audição foram ou não tomadas todas as iniciativas exigíveis ao cumprimento daqueles deveres).

**10.3** - Colocar-se-á então - nesta outra visão das coisas - uma segunda questão, qual a de saber se, de todo o modo, não deve considerar-se cumprido o dever de audição, ocorrente no caso, dos órgãos legislativos regionais, e, em particular, da Assembleia Regional da Madeira, com a iniciativa que nesse sentido tomou o Presidente da Assembleia da República, através do seu Gabinete, em 23 de Novembro de 2000. Ora, afigura-se que sim - mas só na medida, evidentemente, em que tal iniciativa ainda foi a tempo de proporcionar àqueles órgãos regionais a possibilidade de se pronunciarem, embora em prazo muito curto, sobre normas ainda não discutidas e votadas.

Na verdade, à relevância de tal audição não obsta o facto de a mesma haver sido suscitada já depois de discutidas e aprovadas na generalidade as propostas de lei n.os 47/VIII e 48/VIII: como se viu [*supra*, n.º 8.3], sendo abrangidos pelo dever de audição apenas certos e determinados preceitos dessas propostas, havia tão-só que assegurar essa audição antes da discussão e votação na especialidade destes específicos preceitos. A dificuldade, portanto, só podia estar em que, quanto a alguns, inclusivamente esta outra discussão e votação já havia tido lugar, entretanto, em Comissão, e, quanto aos outros, mediava um curtíssimo prazo, até a mesma se iniciar no Plenário.

Pois bem: **quanto aos primeiros** que constituem objecto do pedido - concretamente (e como se vê da cronologia factual estabelecida *supra*, no n.º 9.): o trecho do capítulo IV (2.ª Opção) do documento anexo à Lei n.º

30-B/2000 (Grandes Opções do Plano), relativo às «Regiões Autónomas»; e os n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º da Lei n.º 30-C/2000 - decerto que esta segunda audição não podia senão considerar-se extemporânea e irrelevante. E de tal modo que, no tocante a esses preceitos, não resta senão **concluir** que não foi cumprida a exigência do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República.

Já **quanto aos restantes** desses preceitos - concretamente (e de acordo com a mesma cronologia factual): o n.º 45 do artigo 5.º e o artigo 78.º da Lei n.º 30-C/2000 - não se vê que a curteza do prazo deva ter-se como obstáculo inultrapassável à relevância da audição. É certo que o tempo que mediava entre a nova comunicação do Gabinete do Presidente da Assembleia da República (de 23 de Novembro) e o início da discussão na especialidade, no Plenário da Assembleia (em 27 de Novembro), eram apenas quatro dias - muito menos, portanto, do que o prazo para a audição na normalidade dos casos; mas a verdade é também que a lei - e justificadamente, como oportunamente se reconheceu: **supra**, n.º 8.3 - não deixa de prever a possibilidade de o prazo vir a ser mais reduzido, quando haja uma razão de urgência ou situação similar. Ora, afigura-se que esta razão de urgência ou situação similar é de ter por verificada no caso, atentas, desde logo, duas circunstâncias: por um lado, o facto de estar em causa matéria orçamental, cuja definição anual é imprescindível para o funcionamento do Estado e deve, em princípio, estar concluída antes do início do novo ano económico; por outro lado, o facto de a audição em prazo tão curto ter ficado a dever-se unicamente às vicissitudes ocorridas com a primeira comunicação, dirigida aos órgãos legislativos regionais, para se pronunciarem sobre os diplomas, vicissitudes a que procurou de imediato atalhar-se, logo que conhecidas. E a isto acresce que, devendo a audição incidir, em rigor, apenas sobre um conjunto muito limitado de normas específicas (e, aliás, repetidas de anos anteriores), não era de todo inviável aos órgãos legislativos regionais (como o não foi, efectivamente, à Assembleia Legislativa Regional dos Açores) pronunciar-se sobre elas no curtíssimo prazo de que dispuseram para o efeito. De resto, sendo certo que a ampla divulgação pública das propostas de lei já datava de 23 de Outubro, quando foram objecto de distribuição os suplementos ao Diário da Assembleia da República e a sua disponibilidade estava também na Internet, não pode deixar de se registar o dever de cooperação e colaboração que impende sobre os órgãos de soberania e os órgãos de governo regional, expressamente decorrente do n.º 1 do artigo 229.º e reflectido nos artigos 6.º e 9.º, alínea g), todos da Constituição.

À luz desse dever, todos aqueles órgãos devem estar atentos aos assuntos que tocam o território nacional e as Regiões Autónomas.

Assim, quanto às normas por último referidas, haverá de considerar cumprida a exigência do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição da República.

## IV A SEGUNDA QUESTÃO DE CONSTITUCIONALIDADE

### 11 - Remissão

A questão em epígrafe foi exaustivamente tratada pelo Tribunal, em aresto recente, relativo a norma similar do Orçamento do Estado para 2000, a saber, no Acórdão n.º 532/2000 (no Diário da República, 1.ª série, de 27 de Dezembro de 2000).

Aí, a propósito dessa norma - a do artigo 93.º da Lei n.º 3-B/2000, na parte relativa à Região Autónoma da Madeira, pode ler-se:

*«13 - É imputada pelo requerente a esta norma - em que (recorde-se) se fixa em 5 milhões de contos o máximo de aumento do endividamento líquido da Madeira no ano corrente - a violação do 'princípio da proporcionalidade'.*

*Deverá assim pôr-se em relevo, antes de mais, que uma tal imputação (e a sua eventual procedência) tem como pressuposto um entendimento (que seria constitucionalmente imposto pelo princípio da autonomia financeira regional) de que o legislador do Orçamento do Estado não goza de uma 'absoluta' liberdade na fixação anual do limite máximo de aumento do endividamento das regiões: tal limite não poderia ser fixado em zero, nem sequer abaixo de um certo mínimo, tido como razoável (ou em que a possibilidade de endividamento ficasse reduzida a um valor negligenciável).*

*Por outro lado, vai implícita, na arguição de semelhante vício, a convicção de que o conhecimento dele (ou seja, o controlo da observância, no caso, do princípio da proporcionalidade) não excede o poder de cognição do Tribunal Constitucional.*

*Ora, não pode deixar de registar-se, desde logo, o facto de encontrarmos logo um precedente (pelo menos) que, se bem que ocorrido ainda no quadro do Decreto-Lei n.º 336/90, contraria, na prática, a primeira das premissas enunciadas: assim, o disposto no artigo 7.º da Lei do Orçamento para 1991, atrás citado (supra, n.º 7), que proibia o aumento do endividamento líquido da Região (como, aliás, em outro quadro legal, fizera o artigo 6.º da Lei n.º 101/89, de 29 de Dezembro - Lei do Orçamento para 1990 -, no âmbito do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, em que o Estado suportou uma comparticipação extraordinária nos juros de dívida daquela Região correspondente a 50% do seu valor anual). Note-se que o artigo 26.º, n.º 3 da Lei n.º 13/98 implica que seja proibido qualquer aumento de endividamento se o serviço de dívida total for igual ou superior a 25% das receitas correntes no anterior, com excepção das transferências e participações do Estado.*

*Seja como for, sempre a extensão do controlo jurisdicional de constitucionalidade, em situações ou relativamente a normas como as sub judicio, terá de confrontar-se com inevitáveis limitações: é que se está (ser-se-ia tentado a dizer assim) perante uma norma jurídica em mero sentido 'formal', e em que se verte, sim, uma decisão, não só de carácter radical e essencialmente técnico político (no sentido de que é e não pode deixar de ser confiada ao saber técnico, à opção e ao critério de escolha e à responsabilidade do órgão e da maioria legislativa), como de política conjuntural.*

*Dir-se-á, pois, que, sob pena de o Tribunal agir ultra vires, só lhe cabe, para julgar aqui do respeito pelo princípio da proporcionalidade, controlar se o legislador excedeu a margem de discricionariedade que lhe está, nesta matéria, reservada.*

*Ora, a hipótese em apreço está longe de evidenciar uma violação do princípio da proporcionalidade; está longe de permitir que se afirme que o máximo de aumento de endividamento líquido, consentido à Região Autónoma da Madeira no ano de 2000 - e tão-só de limite de aumento de endividamento se trata -, foi fixado num valor excessivamente baixo (e muito menos 'negligenciável'); e certamente que o legislador se manteve dentro da margem de discricionariedade que lhe está reservada.*

*É certo que o requerente argumenta, comparando esse valor com os fixados ao longo do quinquénio de 1994-1998 e o correspondente valor médio, que se baixou para um terço deste. Só que, cabe contra-argumentar, nesse mesmo plano, que o limite máximo de aumento de endividamento líquido da Madeira (como também dos Açores) no ano de 1999 fora já fixado igualmente em 5 milhões de contos (artigo 80.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro).»*

Ora, nada há a acrescentar ou a modificar agora, relativamente à doutrina geral que aí se fixou; por outro lado, o limite de endividamento das Regiões, estabelecido na norma ora em apreço, também não se mostra susceptível de um juízo, sob o ponto de vista da sua «razoabilidade» ou «proporcionalidade», diverso daquele que recaiu sobre o limite paralelo daquele outro Orçamento. Assim, resta unicamente remeter para quanto se disse no mencionado aresto, aderindo aos seus fundamentos, e concluir, conseqüentemente, que não se verifica a imputada violação, pelo artigo 78.º da Lei n.º 30-C/2000, do princípio da autonomia política e da autonomia financeira regional.

## V DECISÃO

Termos em que, *DECIDINDO*:

- a) Não se conhece do pedido, no tocante ao trecho do capítulo I.3 do documento anexo à Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 2001), relativo ao «Programa Operacional Plurifundo da Região Autónoma da Madeira»;
- b) Não se declara a inconstitucionalidade das normas do n.º 45 do artigo 5.º, nem do artigo 78.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2001), a última na medida da sua incidência na Região Autónoma da Madeira;
- c) Declara-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição da República, do trecho do capítulo IV (2.ª Opção) do documento anexo à Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 2001).

ções do Plano para 2001), relativo às «Regiões Autónomas», na medida da sua incidência na Região Autónoma da Madeira;

- d) Declara-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição da República, dos n.os 1 e 2 do artigo 9.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2001), na medida da sua incidência na Região Autónoma da Madeira.

Lisboa, 14 de Dezembro de 2001.

**Guilherme da Fonseca**

**Maria Fernanda Palma**

**Maria Helena Brito**

**Alberto Tavares da Costa**

**Luís Nunes de Almeida**

**Artur Maurício**

**Maria dos Prazeres Pizarro Beleza**

(vencida quanto à alínea b), no essencial, pelas razões das declarações de voto dos Conselheiros Bravo Serra e Mota Pinto)

**Bravo Serra**

(vencido, nos termos da declaração de voto junta)

**Paulo Mota Pinto**

(vencido, nos termos da declaração de voto junta)

**José de Sousa e Brito**

(vencido, quanto à alínea b), pelas razões das declarações de voto dos Conselheiros Bravo Serra e Mota Pinto, excepto, quanto à do primeiro, na parte em que retoma dos fundamentos da sua declaração de voto no Acórdão n.º 532/2000)

**José Manuel Cardoso da Costa**



## Declaração de voto

Votei vencido quanto ao juízo de não desconformidade constitucional constante da alínea b) da decisão, impondo-se, brevitatis causa, que indique as razões da minha dissensão.

1. Assim, e em primeiro lugar:

- Entendo que o dever constitucional, que impende sobre os órgãos de soberania dotados de poder legislativo, no sentido de, antes de editarem legislação concernente a matérias respeitantes às Regiões Autónomas, terem de ouvir estas, faz com que sobre os mesmos recaia a «responsabilidade» de prosseguirem uma actuação gizada em moldes tais que apontem no sentido de se assegurarem que a audição terá lugar.
- Porém, e mesmo que, em face de uma concreta actuação, se conclua que, por banda do órgão de soberania, houve o desencadear de uma actividade que, tendo por perspectiva uma situação de normalidade, conduziria a que fossem efectuadas as diligências que, naquela perspectiva, se revelassem adequadas ao desiderato da audição, ainda assim, se esta não ocorreu, o «risco» de preterição do correspondente direito a ser ouvido recairá sobre o órgão legiferante.
- Daí que, no caso em apreço, mesmo que se siga a óptica de harmonia com a qual houve, por parte do Presidente da Assembleia da República, o desencadeamento ou a prossecução de toda uma actividade que, na normalidade das coisas, levaria a que a audição da Região Autónoma da Madeira tivesse tido atempadamente lugar antes do debate parlamentar no que tange ao que veio, posteriormente, a ser editado como a norma-ção ínsita no n.º 45.º do artigo 5.º e no artigo 78.º, ambos da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, tendo em conta que aquela audição, efectivamente, não ocorreu, opinei no sentido de dever considerar-se que o «risco» decorrente dessa não audição recaía sobre o Parlamento.
- Por outro lado, não colhem, a meu ver, as razões, carreadas ao aresto de que esta declaração faz parte integrante e que conduziram a que, no mesmo, se concluísse que a iniciativa tomada pelo Presidente da Assembleia da República em 23 de Novembro de 2000 (aditada, aliás, à que tomou em 16 de Outubro do mesmo ano), ou seja, quatro dias antes de se iniciar o debate parlamentar na especialidade, tinha a virtualidade

de ultrapassar a relevância da audição, atenta a circunstância de a Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, não deixar de prever a possibilidade de o prazo de audição poder vir a ser mais reduzido quando haja uma razão de urgência.

- E não colhem, a meu ver, pois que, de um lado, um tal raciocínio vem, ao fim e ao resto, a fazer com que aquilo que, primeiramente, não se tratava de uma matéria onde se não colocavam razões de urgência, seja «transmutado» em matéria que já impõe essas razões, «transmutação» essa que unicamente foi devida a eventos ou vicissitudes de todo em todo não conexionsados com a matéria em causa.
- De outro, uma proposta de lei de orçamento, como é facto notório, contém inúmeros, díspares e, as mais das vezes, complexos normativos, cuja análise se não compadece com um período de apenas quatro dias (de entre os quais se interpôs um «fim-de-semana»).
- De outro, ainda, que, de todo o modo, na iniciativa tomada pelo Presidente da Assembleia da República, não foi minimamente indicado, quer que se impunha a urgência da audição, fazendo apelo, designadamente, ao disposto na parte final do artigo 6.º da mencionada Lei n.º 40/96, quer que o início do debate parlamentar iria ter lugar no dia 27 de Novembro de 2000.
- O prazo de quatro dias que mediou entre a falada iniciativa tomada em 23 de Novembro de 2000 e o início do debate parlamentar foi, destarte, a meu ver, manifestamente irrazoável, não permitindo à Assembleia Legislativa Regional da Madeira dispor do tempo necessário para, cabalmente, se pronunciar em tempo útil de forma a poder ser conhecida por parte do órgão parlamentar nacional a posição que, sobre as normas do que veio a ficar consagrado como o n.º 45 do artigo 5.º e do artigo 78.º da Lei n.º 30-C/2000, tinha aquela Assembleia Legislativa Regional.
- Neste contexto, aquelas duas normas deveriam ser julgadas inconstitucionais por violação do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da lei fundamental.
- Em segundo lugar, e pelo que respeita à questão da eventual inconstitucionalidade da norma vertida no já aludido artigo 78.º, que o presente acórdão considerou como não padecendo de um tal vício, continuo a sustentar a posição de que a mesma é desconforme ao

sustentar a posição de que a mesma é desconforme ao diploma básico, utilizando, *mutatis mutandis*, os fundamentos que aduzi na declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 532/2000, na parte em que incidu sobre normas de conteúdo similar à da ora em causa.

**Bravo Serra**



## Declaração de voto

Votei vencido, quanto à alínea b), por entender que também em relação aos preceitos contidos no n.º 45 do artigo 5.º e no artigo 78.º da Lei n.º 30-B/2000 não se procedeu tempestivamente à audição da Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma da Madeira.

Tal conclusão dispensa, aliás, a apreciação da diligência exigível, não apenas a um bonus paterfamilias, mas a um órgão de soberania como a Assembleia da República na realização das comunicações destinadas a promover a audição dos órgãos das Regiões Autónomas - abordando, designadamente, a questão de saber se era de exigir que o envio não fosse efectuado por um meio que não deixa qualquer rasto comprovativo (correio simples), mas, pelo menos, por correio registado.

É que o prazo de quatro dias, de 23 a 27 de Novembro, para a Assembleia Legislativa Regional se pronunciar, é, sem dúvida, inaceitavelmente curto para poder considerar que a audição foi promovida tempestivamente. Basta, para o concluir, considerar que a comunicação para promoção da audição teve lugar naquele dia 23 que foi uma quinta-feira, e que não continha qualquer menção que fosse, nem à natureza urgente da audição, nem à existência de uma anterior (primeira) comunicação a promover a audição dos órgãos regionais - não recebida, não só na Região Autónoma da Madeira, mas também na Região Autónoma dos Açores, nem, sequer, qualquer indicação sobre a data da votação na especialidade daqueles preceitos, em relação aos quais se promovia a audição do órgão regional, data, essa, que, como se sabe, era a data limite para se poder considerar a audição ainda útil.

Julgar, nestas circunstâncias, que o prazo deixado para a audição - de quinta-feira para segunda-feira, com o fim-de-semana pelo meio - permite considerar que esta foi promovida ainda em tempo útil, não é apenas aceitar que a Assembleia Legislativa Regional da Madeira podia reunir os seus membros, discutir o teor dos preceitos e aprovar um parecer sobre eles nesse lapso de tempo, e que este podia ser remetido, recebido na Assembleia da República, discutido e considerado na votação na especialidade - tudo isto, de quinta-feira, 23 de Novembro, para segunda-feira, 27 de Novembro. Pressupõe, também, ou que aquele órgão regional tem sempre o ónus de responder com esta rapidez, ou que, ao receber na quinta-feira a comunicação a promover a sua audição, tinha o ónus de adivinhar a data limite (votação na especialidade das normas em causa) e a consequente urgência da audição - sendo certo que alguns dos preceitos que interessa-

vam à Região Autónoma haviam até já sido votados na especialidade (aqueles a que se reportam as alínea c) e d) da presente decisão) -, uma vez que nada disto lhe foi comunicado, e que tal omissão não é susceptível de ser colmatada apenas pela alusão a um geral «dever de cooperação e colaboração», ou de «estar atentos» aos assuntos que tocam o território nacional e as Regiões Autónomas, que impende sobre os órgãos de soberania e os órgãos de governo regional.

É evidente que nenhum dos pressupostos referidos é aceitável. Pelo que fui forçado a concluir que, neste ponto, a orientação reflectida na presente decisão tem aluda como resultado prático permitira postergação do direito de audição das Regiões Autónomas, garantido na Constituição da República.

Não podia acompanhar uma tal decisão.

**Paulo Mota Pinto**

---

**PARECERES DA**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**JUNTO DO TRIBUNAL DE CONTAS**



## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO N.º43/2001

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 39/2001\*

PROCESSO N.º 722/01

ACÓRDÃO N.º 77/01 – 1.º S/SS

1. Vem o presente recurso do Acórdão supra referido que negou o visto prévio ao contrato de empreitada celebrado entre a *Câmara Municipal de(...)* e a empresa (...) para a construção do edifício sede da Junta de Freguesia da (...) e do Centro de Apoio a Idosos.

Fundou-se o Acórdão recorrido no facto de, tendo sido fixado o preço base da proposta do concurso em 88. 640. 927\$00, não poder vir a ser realizada a adjudicação pelo valor de 116. 782. 782\$00, valor que supera em 31,7% aquele preço base, porque assim se contraria o disposto no n.º 1, al. b) do artigo 107.º do DL n.º 55/99, de 2 de Março.

Tudo, na medida em que aquele preceito proíbe a adjudicação quando o valor de todas as propostas, ou a mais conveniente, *ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso.*

Isto, tendo em atenção a óbvia natureza financeira daquela norma do artigo 107.º do DL n.º 55/99, de 2 de Março e o que se estipula quanto a fundamentos de recusa de visto no n.º 3, b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. Sustenta em síntese o recorrente:

- a) *Ser de duvidosa legalidade a interpretação da “lacuna” existente no citado artigo 107.º- 1 –b) do DL n.º 55/99 de 2 de Março, no sentido defendido pela jurisprudência do Tribunal de Contas, na parte em que define o limite de 25%, tomando com referência o que se dispõe no artigo 45.º do mesmo diploma;*
- b) *Que o citado normativo deve ser interpretado de modo a que a aferição sobre se um preço deva ser considerado consideravelmente elevado deve ser feita casuisticamente;*

---

\* Este Recurso Ordinário foi resolvido pelo Acórdão n.º 31/2001 – 1.º S/PL, de 24 de Abril, igualmente publicado neste número, a pags. 271 e segs.

- c) *Que embora não se trate de um poder discricionário do dono da obra, deve caber-lhe a liberdade de entender, em concreto, quando e em que medida um preço deve ser considerado consideravelmente elevado, mesmo que ele suplante o valor de referência definido pela jurisprudência do Tribunal Constitucional em 25%;*
- d) *Que, no caso concreto, o preço da proposta adjudicada, apesar de ultrapassar em 31,7% o valor do preço base do concurso, não pode ser considerado anormalmente elevado uma vez que a Comissão de Análise entendeu que este – o valor do preço base – se encontra muito abaixo do valor real;*
- e) *Finalmente, que a norma violada não pode ser considerada uma norma financeira stricto sensu, pelo que não se está perante a previsão contida no n.º 3, b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.*

3. Além disso, e em abono do que se defende no recurso, junta o recorrente um douto Parecer da autoria do Doutor (...) que, no que à concreta matéria do recurso ora em causa interessa, defende:

- a) *Que uma coisa é o controlo de custos tal como definido no DL n.º 55/99 de 2 de Março e os objectivos pretendidos pelo legislador designadamente com o que se dispõe no artigo 45.º daquele diploma e outra é o objectivo que se quis visar com o estipulado no artigo 107.º;*
- b) *Este artigo, e em concreto o seu n.º1, não impõem uma proibição de adjudicação apenas pretendem dotar a Administração de um meio preventivo dos seus interesses;*
- c) *E, ainda, que a Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto quando dispõe sobre a concessão ou recusa de visto apenas se dirige, sistematicamente, à formulação de um juízo substancial, quanto à economia, eficácia e eficiência da despesa e não a um controlo formal.*

Discutem-se, em suma, questões ligadas directamente à interpretação dos objectivos do legislador com o estipulado no artigo 107.º do DL n.º 55/99 de 2 de Março e com a função e objectivos do Tribunal Contas em sede de fiscalização prévia e, concretamente, no que respeita aos fins do visto prévio.

4. No que respeita à primeira questão, importa, desde já, procurar escrutinar os diferentes objectivos a que se destinam as normas do artigo 45.º e do artigo 107.º do DL n.º 55/99 de 2 de Março

4.1 Com efeito, nos artigos 45.º e 46.º procura o legislador introduzir, como se refere no preâmbulo do diploma, *“um regime relativo ao «controlo de custos de obras públicas», o que implica uma restrição muito significativa da possibilidade de execução de trabalhos que envolvam aumento de custos resultantes, designadamente, de trabalhos a mais e erros ou omissões do projecto, instituindo-se mecanismos de controlo das condições em que tais trabalhos possam ser autorizados.”*

No que se refere ao disposto no artigo 107.º, as normas nele incluídas reportam-se aos objectivos da *Secção IX, do Capítulo I, do Título III* do diploma que, nos artigos 104.º a 111.º, pretende regular o procedimento adjudicatório.

De um lado, temos, assim, normas relativas à definição e execução dos diversos tipos dos contratos de empreitada de obras públicas; do outro, temos normas procedimentais relativas à actividade concursal e à sua fase adjudicatória.

Deste modo, e atendendo apenas à sua inserção sistemática, podemos dizer que o artigo 45.º se dirige, no essencial, a acautelar preocupações de natureza pública e financeira do dono da obra e que o artigo 107.º se insere numa série de normas cuja finalidade é acautelar princípios básicos que devem enformar os concursos públicos relativos às empreitadas de obras públicas e, designadamente, a sua fase adjudicatória.

Nesta perspectiva, tudo permitiria fazer concluir que a utilização de conceitos contidos no primeiro dos normativos citados pouca utilidade teria para a integração interpretativa do conceito de preço total ou consideravelmente superior contido no artigo 107.º n.º 1 do citado diploma.

Não podemos, porém, olvidar que todo o diploma pretende constituir um instrumento harmónico e um regime legal que tem em vista, como se diz no referido preâmbulo a melhor regulação do mercado de obras públicas, no sentido de tornar mais rigoroso e transparente todo o processo de concurso.

Assim, todas as normas do diploma em causa, mesmo as próprias normas relativas à definição dos contratos ou ao controlo de custos do dono da obra devem ser interpretadas na sua adequada complexidade e de acordo com aquele desígnio global e específico; *um aumento de rigor e transparência*.

Não podem, assim, colher interpretações que se queiram abstrair deste desígnio fundamental.

É neste sentido que teremos de compreender, como depois se desenvolverá, a própria interpretação que o Tribunal de Contas vem fazendo do n.º 1, b) do artigo 107.º do DL n.º 55/99, de 2 de Março com recurso ao disposto no artigo 45.º n.º 1 do mesmo diploma.

Com efeito, se o interesse directamente subjacente ao artigo 45.º n.º 1 se pode relacionar com o controlo de custos e, por isso, nada parece ter a ver com as regras disciplinadoras e garantias do processo adjudicatório contidas na Secção IX do Cap. III, do Título III, *a verdade é que, como se reconhece no próprio Parecer do Doutor (...) junto aos autos pelo recorrente, o artigo 107.º pretende, também ele, ao fim e ao cabo, dotar a Administração de mais um meio preventivo dos seus interesses*.

Ou seja, embora com âmbitos distintos, ambos os normativos procuram, *numa perspectiva de maior rigor*, acautelar o interesse público e, designadamente, o interesse do controlo financeiro da despesa.

Daí, aliás, ter sido obnubilada neste diploma a referência directa ao *interesse público* como causa de excepção que, antes, justificava e permitia, mesmo assim, a adjudicação, quando e apesar das propostas dos concorrentes indicarem preços consideravelmente superiores ao preço base do concurso.

É que esta referência era, em si, contraditória, pois podia, como de facto acontecia, permitir interpretações que, em si mesmas, olvidavam aspectos essenciais desse interesse público (quase o assimilando apenas à ideia de estado de necessidade, mas ampliando esta última desmesuradamente), enquanto contrapunha este conceito à ideia do devido respeito da Administração pelo princípio da legalidade. Como diz Marcelo Rebelo de Sousa: “Em rigor, ele não deveria anteceder o princípio da

legalidade, pois é esta *que define o interesse público concreto em cada circunstância relevante.*"<sup>1</sup>

Ou, dito de outro modo, *é a lei e os interesses que ela quer em cada situação prever e acautelar que ditam o que, em cada caso, deve ser considerado de interesse público.*

No entanto, parece hoje impossível, dada a filosofia, os interesses e valores do processo concursal e adjudicatório público, destacar este concreto interesse público, corporizado numa primeira abordagem no interesse da próprio Administração, sem se tomar em consideração que ele defende também, mesmo que indirectamente, o próprio interesse global e colectivo das entidades que com ela contratam.<sup>2</sup>

Isto é, todos os princípios, garantias e regras relativas à contratação e adjudicação de obras públicas reportam-se, a um tempo, à protecção do interesse público e, a outro, à protecção dos interesses globais dos particulares que contratam com a Administração, que daquele se não podem distinguir.

Por isso, normas como a do n.º 1 do artigo 45.º e do n.º 1, b) do artigo 107.º do DL n.º 55/99, de 2 de Março, embora com inserções sistemáticas diferentes, têm de ser compreendidas na sua comum dimensão e desígnio normativos, e é possível, por isso, alcançar a utilização de alguns dos conceitos contidos numa delas para a integração dos valores ou dos conceitos indeterminados da outra.

Se, como se disse, numa primeira asserção, ambas as normas visam, no âmbito do mesmo diploma, embora em momentos jurídico-normativos diferentes, a protecção dos interesses directos da administração, pretendem, também, assegurar, genericamente, princípios concursais, como o *da igualdade, da imparcialidade, da concorrência, da publicidade, da transparência e da boa-fé.*

No caso, nem sequer parece difícil encontrar uma relação mais estreita entre um interesse e o outro.

---

<sup>1</sup> V. a propósito **Marcelo Rebelo de Sousa**, LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Vol. I, Ed. Lex, Lisboa 1999, p. 114.

<sup>2</sup> V. ainda do mesmo autor e mais adiante, na mesma página e seguinte, a relação entre interesse público e princípio da boa administração, do mérito e da eficiência.

Se o objectivo do diploma é assegurar a selecção da melhor proposta e a escolha da melhor solução para Administração, isso só pode ser realizado com respeito por aqueles princípios, enquanto eles asseguram, simultaneamente, os interesses do melhor candidato.

Por isso, neste particular, o controlo da legalidade por parte do Tribunal de Contas, mesmo que interpretado como devendo referir-se exclusivamente aos efeitos financeiros que decorrem da violação de lei, abarca necessariamente o controlo do respeito por aqueles princípios. É que, na economia da lei, uns e outros mostram-se indissociáveis.<sup>3</sup>

Têm, por isso, incidência financeira necessária as adjudicações que feitas com respeito ou violação do disposto no n.º 1, b) do artigo 107.º do DL n.º 55/99, de 2 de Março. Isto, até porque, neste último caso, não se sabe se, tendo sido o preço base do concurso mais aproximado do que se reconheceu, depois, ser o *valor real dos trabalhos* do projecto publicitado, não teria sido outro o universo dos concorrentes.

Muitos poderiam ter sido, com efeito, os que não concorreram perante o irrealismo do preço base efectivamente publicitado. Por outro lado, perante um preço base bem calculado, poderia ter havido outros concorrentes interessados, que tivessem feito propostas melhores, numa perspectiva de relação de qualidade preço, do que aquelas que foram apresentadas pelo universo dos concorrentes que, afinal, se apresentaram.

Nesse sentido, a adjudicação feita em violação daquela norma não só pode pôr em causa os princípios antes enunciados como, ainda, como o referido, pode ter incidência directa nos resultados financeiros do concurso. Isto, para já não pôr a hipótese da existência de uma intenção fraudulenta na publicitação do preço base, que tivesse por fim permitir uma adjudicação antes programada, com o afastamento voluntário de concorrentes mais conscientes e realistas.

---

<sup>3</sup> Isto, mesmo que nos atenhamos à posição da doutrina mais restritiva, relativamente à actividade de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tal como ela é, por exemplo, expressa por **Mário Esteves de Oliveira** e **Rodrigo Esteves de Oliveira** em **CONCURSOS E OUTROS PROCEDIMENTOS DE ADJUDICAÇÃO ADMINISTRATIVA**, Ed. Almedina, Coimbra – 1998, p. 596.

Aí se diz: “Diríamos, então, que ao Tribunal de Contas só é dado controlar a conformidade dos actos e contratos envolvendo despesas no que respeita aos requisitos e formalidades instituídas pelas (chamemos-lhes assim) **normas de expressão pecuniária ou normas com projecção financeira** – ou seja, pelas normas que, mesmo não se referindo directamente a uma despesa, hajam sido, ditadas com o fito de **prosseguir ou proteger (primacialmente) interesses de ordem financeira da entidade adjudicante.**”

A violação daquela norma corresponde assim à violação directa de uma norma de expressão claramente financeira, além de importar, ainda, numa ilegalidade que pode, eventualmente, alterar o resultado financeiro do concurso.

Também a margem de 25%, estabelecida no n.º 1 do artigo 45.º do citado diploma, pretende, a um tempo, evitar a derrapagem de custos – e daí a sua natureza claramente financeira – e permite, a outro, evitar que, por via ou a pretexto de deficiência, insuficiência ou pouca transparência dos projectos iniciais se adjudiquem trabalhos que, se concursados inicialmente e em bloco, poderiam ter determinado outro preço base, outro vencedor ou, até, um outro universo de concorrentes. Assim, se pode evitar, também, que, por este meio, se ponham em causa os mesmos princípios básicos do processo concursal.

Em suma, o legislador estabeleceu neste último caso um patamar de segurança que visa, em concreto, um objectivo financeiro próprio da Administração, o controlo de custos, mas que se insere no propósito mais global do diploma, que é o que se afirma no preâmbulo; “*tornar mais rigoroso e transparente todo o processo do concurso.*”

Não se diga, no entanto, que o facto o n.º 1, b) do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 55/99, de 2 de Março se encontrar inserido num texto mais amplo, onde coexistem circunstâncias que dependem de uma apreciação *mais livre* da própria Administração, torna menos claro o sentido de precisa proibição legal ou se propõe conceder um *poder afim do poder discricionário* à actividade interpretativa dos conceitos legais.

Com efeito, se algumas dessas circunstâncias, que dependem, como se disse, de um juízo de *prognose* da Administração, decorrem de critérios concretos de boa gestão, outras há, como aquela em que se traduz a alínea b) do n.º 1, que só podem ser aferidas em função da directa interpretação da lei no que respeita ao concreto, mas abstracto, conceito *de preço total ou consideravelmente superior ao preço base do concurso.*

As características diversas do conjunto das circunstâncias condicionantes da adjudicação não retiram, porém, a imperatividade da referida norma. Essa imperatividade é que decorre de diferentes conceitos e critérios de apreciação, uns mais latos do que os outros, uns mais claros do que outros, conforme os interesses concretos que se quer acautelar em cada alínea.

Nesse sentido, poder dizer-se que, nos diferentes casos previstos no artigo 107.º, umas irregularidades ou desconformidades com a lei determinam nulidade do acto ou do contrato, outras violam directamente norma financeira e outras, apenas, podem permitir ou vir a alterar o respectivo resultado financeiro.

Dá que a conformidade ou desconformidade dos actos da Administração com a lei, que a fiscalização prévia do Tribunal de Contas pretende fiscalizar, através do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deva ser assegurada mediante diferentes técnicas de verificação e aferição legal e atentos os diferentes e concretos critérios, valores e objectivos da norma que prevê e enquadra cada actividade da Administração.

Dá também, os diversos efeitos das diversas ilegalidades previstos nos n.º 3 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, quanto à concessão do visto.

4.2 A jurisprudência uniforme deste Tribunal de Contas vem entendendo que deve ser considerado como *valor total ou consideravelmente superior ao preço base do concurso* aquele que ultrapasse o montante de 25 % do valor do preço base do concurso.

Para a interpretação daquela norma e, designadamente, daquele *conceito indeterminado*, bem como para a fixação daquele valor, vem esta jurisprudência, como se disse, socorrendo-se, a título de índice referencial, da percentagem p. no artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, d e 2 de Março, relativo à proibição de trabalhos a mais que excedam em valor aquela percentagem.

É um facto que, ao invés do que fez quanto ao artigo 45.º, o legislador não pretendeu estabelecer, relativamente ao conceito de *preço consideravelmente superior ao do preço base*, contido no artigo 107.º, uma percentagem fixa como causa da proibição da adjudicação. Terá pretendido, isso sim, permitir à jurisprudência, em função das circunstâncias gerais, uma determinação desse critério.

Mesmo em outros ramos do direito, onde se exigiria uma previsão do tipo legal mais rigorosamente definida, como, por exemplo, o do Direito Penal, o legislador socorreu-se já desta técnica legislativa, a fim de evitar uma constante desactualização dos valores previamente fixados.

Lembre-mo-nos, a propósito, da primitiva redacção do actual Código Penal, quando se referia, relativamente ao crime de furto, ao conceito de valor consideravelmente elevado, ou ao valor insignificante.

O Tribunal de Contas, tendo em atenção um valor já legalmente referenciado para os trabalhos a mais e a razão de ser dessa fixação, bem como as *condições actuais* da economia portuguesa, designadamente em termos de flutuação dos índices de preços de bens e de mão-de-obra, e ainda, a própria qualidade média dos projectos submetidos a concurso, terá concluído, na sua jurisprudência *actual*, que é perfeitamente aceitável, também nesta matéria, um desvio até 25%.

Por um lado, porque as condições económicas do país para isso apontam, por outro, e mais relevadamente, porque a causa da necessidade de trabalhos a mais e do desajustamento entre preços base e as propostas dos concorrentes assenta, as mais das vezes, confessadamente, na desactualização ou na falta de qualidade técnica dos projectos.

Verifica-se, assim, neste ponto, uma coincidência nos condicionalismos que estão subjacentes a ambas as normas, mesmo que elas digam directamente respeito a momentos lógico-normativos distintos.

Isto é, nas *actuais condições económicas do nosso país e atenta a qualidade técnica média dos projectos*, não se justificam variantes entre o preço da adjudicação e o dos preços base que ultrapassem aquele limite, pois não há factores materiais e económicos ou outros que permitam compreender um tal desajustamento sem que se ponham em causa, além do mais, os princípios e valores a que deve obedecer o processo adjudicatório público, designadamente, o da transparência e o da livre concorrência.

Por outro lado, atentas as mesmas circunstâncias e, em concreto, as que se relacionam com a qualidade dos projectos, não se justificaria a fixação de um tecto que fique, por ora, aquém daquele valor.

A questão não é pois, como pretende o recorrente, a da interpretação das circunstâncias do caso concreto em função da análise de um conjunto factores a ele única e especificamente atinentes.

Essa orientação poderia levar, definitivamente, ao livre arbítrio, inviabilizando os objectivos da lei e pondo em crise todos os princípios porque se deve reger a contratação pública.

O que se pede e ao Tribunal de Contas em primeiro lugar, é que, em função de um dado condicionalismo geral, mesmo que mutável, o Tribunal estabeleça, num determinado contexto e período histórico, um entendimento genérico que preencha o conteúdo material daquele conceito e permita assegurar na vigência desse contexto, uma interpretação da lei que, salvaguardando aqueles princípios, assegure também os objectivos funcionais que a lei lhe impõe e que estão fixados no artigo 1.º n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e, mais concretamente, no que à fiscalização prévia concerne, no artigo 44.º do mesmo diploma.

Ora, foi esse o sentido que presidiu ao entendimento jurisprudencial em que se fundamenta, bem e cabalmente, o presente Acórdão.

Por isso, também, não têm qualquer razão de ser os invocados erros de interpretação da lei referidos pelo recorrente.

5. Finalmente, importa ainda abordar, mais detalhadamente, o aspecto referente aos poderes do próprio Tribunal de Contas relativamente à interpretação da lei, em confronto com os poderes da Administração cuja actividade é por aquele fiscalizada, dadas as dúvidas que, sobre esta matéria, parecem aflorar no recurso.

5.1 Compete genericamente aos Tribunais *dizer o direito* e, nos termos da Constituição da República Portuguesa, *assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados* (artigo 202.º n.º 2). Além disso, *as decisões dos Tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades* (artigo 205.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa).

*Compete especialmente ao Tribunal de Contas, ainda nos termos da Constituição da República Portuguesa, a fiscalização da legalidade das despesas públicas e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei* (artigo 214.º n.º 1).

Nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, *competete ao Tribunal de Contas a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas*, estando, para o efeito, sujeitas à sua jurisdição as **Autarquias Locais**, suas associações ou federações e os seus serviços (artigo 1.º e 2.º).

Ainda nos termos do artigo 5.º n.º 1, c) *competete ao Tribunal de Contas fiscalizar, previamente, a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades*. O que deve fazer nos termos do disposto nas disposições dos artigos 44.º e segs. da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Finalmente, de acordo com o estipulado no artigo 8.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os juizes do Tribunal de Contas decidem de acordo com a Constituição e a lei e as suas decisões são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas.

Por outro lado, a actuação da Administração, dos seus órgãos e agentes está, também ela, subordinada ao respeito devido à Constituição e à lei (artigo 266.º da CRP).

As autarquias e os seus órgãos constituem o poder local e integram a administração descentralizada do Estado.

Os seus órgãos e agentes regem-se, igualmente, pelo princípio da subordinação à *Constituição, à lei e ao direito* (artigos 2.º e 3.º do CPA).

Com efeito, no moderno Estado de Direito os diversos poderes centrais, regionais ou locais, mesmo quando legitimados democraticamente, têm de submeter-se, na sua actuação corrente, aos ditames da lei e esta deve ser interpretada de acordo com as regras legais, do Direito e com os valores consagrados na Constituição.

Daí que a sua actuação deva ser apreciada pelo poder judicial, mesmo nos casos em que, de alguma forma, a Administração actue no âmbito de um poder discricionário e, designadamente, quando podem estar em causa os princípios *da igualdade e da proporcionalidade, da imparcialidade e da Justiça*.

Acresce que se a actividade administrativa corrente deve cingir-se à lei e ao Direito, não pode, todavia, confundir-se com a acção legislativa, regulamentar ou, até, com actividade política de governo.

Ora, no caso, isto é, no que concerne à interpretação *do conceito normativo* contido no n.º1, b), do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março – *preço total ou consideravelmente superior ao preço base do concurso* – não estamos perante uma situação em que se justifique o uso de um poder discricionário da Administração; mas, antes, de um poder vinculado às regras da lei e do Direito.

Por outro lado, ainda, na interpretação da lei e, mais concretamente, *na interpretação de conceitos indeterminados*, não age a Administração ou o Poder Local no âmbito de uma autonomia política ou com um poder discricionário, mas, antes, cingidos ao direito, à própria lei e à Constituição.

Com efeito e como diz Marcelo Rebelo de Sousa:

*“Já quanto à compreensão dos conceitos usados pela lei se pode distinguir entre o recurso a conceitos determinados e o emprego de conceitos indeterminados ou vagos.*

*Estes últimos, ao contrário do que acontece com aqueles, apresentam uma compreensão mais ampla, cabendo ao intérprete e aplicador proceder à sua concretização para o caso concreto....”*

E acrescenta o mesmo autor:

*“Apurado que seja um conceito indeterminado, podemos reiterar o que atrás afirmámos: a sua interpretação e aplicação não são discricionárias e, por conseguinte, são jurisdicionalmente controláveis.”*<sup>4</sup>

Por isso mesmo diz, ainda, a propósito, Garcia de Entérria:

*“Esa es la razón última de que el origen democrático de las autoridades administrativas o de algunas de ellas no pueda invocarse como título privilegiado para pretender una interpretación propia de las Leyes y del Derecho ante la cual tuviese que ceder la objetiva que corresponde al juez en su función constitucional de control*

---

<sup>4</sup> Marcelo Rebelo de Sousa, LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Vol. I, Ed. Lex, Lisboa 1999, p.111.

de la legalidad de los Reglamentos y de los actos de la Administración...”<sup>5</sup>

Ou ainda:

*“Parece claro que ahí no existe ninguna potestad discrecional de la Administración para apreciar a su voluntad la presencia y el alcance del concepto legal en la situación disputada. Tiene, simplemente, el privilegio posicional de la decisión previa, que le permite avanzar su estimación propia de la realidad del concepto legal de cuya aplicación se trata, y de esa posición privilegiada arranca una presunción puramente formal de legalidad que configura al recurso contra tal estimación con un carácter impugnatorio. Pero el juez que examina, ante la apreciación contraria del mismo concepto por el recurrente y con su valoración de prueba de autos, la presencia del supuesto de hecho en que el concepto jurídico indeterminado se basa, no está más que aplicando la Ley que ha enunciado dicho concepto con la función delimitadora a que hemos hecho referencia; de ningún modo puede pretenderse que está entrando en un ámbito político que solo los representantes democráticos podrían valorar; está interpretando y aplicando la Ley, simplemente, y si no lo hiciese y pretendiese dar la cuestión por saldada con la interpretación en que la Administración ha basado su acción, como interpretación definitiva y apodíctica, estaría faltando a su ministerio a su función constitucional de control de legalidad de la actuación administrativa. Como dicen con toda rotundidad Wolff, Bachof y Stober «la interpretación de un concepto legal indeterminado es, como toda interpretación, una cuestión jurídica».”<sup>6</sup>*

Em suma, é óbvio que no exercício do controlo da legalidade da adjudicação, por causa da sua função de supervisão da legalidade da despesa pública, e uma vez que estamos perante *“normas de expressão pecuniária ou normas com projecção financeira, ditadas com o fito de prosseguir ou proteger (primacialmente) interesses de ordem financeira da entidade adjudicante”*, tem o Tribunal de Contas, no exercício da sua função legal de fiscalização prévia, o poder e o dever de interpretar

---

<sup>5</sup> Eduardo García de Enterría, *DEMOCRACIA, JUECES Y CONTROL DE LA ADMINISTRACION*, Ed. Civitas, SA, Madrid, España, 1995.

<sup>6</sup> Eduardo García de Enterría, *Op. Cit.*, p.128,129.

a lei e, designadamente, quando esta se socorre de conceitos indeterminados e vagos.<sup>7</sup>

É ainda óbvio que a Administração está sujeita a essa interpretação jurisprudencial, que tem de acatar e, quando unânime, como no caso, deve passar a integrá-la como instrumento de interpretação privilegiado na análise dos outros casos idênticos.

## CONCLUSÃO

Creemos, deste modo, ter equacionado e respondido globalmente ás questões suscitadas no recurso e no Parecer que o sustentava. Assim, e atento o que antes se expôs, se entende que deve ser negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

Procurador Geral Adjunto  
António Cluny

---

<sup>7</sup> Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, op. cit.

---

# ARQUIVO HISTÓRICO



**O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE  
DOCUMENTAÇÃO EM BIBLIOTECAS:  
ALGUMAS REFLEXÕES.**

*Por:* Judite Cavaleiro Paixão <sup>1</sup>  
Cristina Cardoso <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Directora de Serviços do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> Chefe de Divisão da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.



## Introdução

O Centro de Recursos em Conhecimento do INOFOR – Instituto para a Inovação na Formação, no âmbito do processo em curso de implementação do seu Sistema de Qualidade, organizou no dia 28 de Novembro de 2001 uma *Sessão de Benchlearning sobre O processo de aquisição de documentos em bibliotecas da Administração Pública*, na qual várias bibliotecas tiveram oportunidade de partilhar experiências sobre esta área-chave da sua actividade.<sup>3</sup>

O objecto e o objectivo desta Sessão bem como a metodologia proposta aos participantes, revelaram-se, pela sua *oportunidade e novidade*, bastante estimulantes quer pelo conhecimento de outras experiências, quer pelo exercício de auto-avaliação a que nos “obrigou”.

A *oportunidade*, pelo momento que a Biblioteca/CDI da DGTC atravessava, e atravessa ainda, e que decorria da entrada em vigor, em Maio de 2001, do actual Regulamento de Organização e Funcionamento da DGTC pelo qual a Biblioteca/CDI (integrada no Departamento de Arquivo, Documentação e Informação) passou a compreender um *Núcleo de Aquisições*, além de um Núcleo de Tratamento Documental e de um Núcleo de Difusão.

À constituição de um Núcleo de Aquisições com recursos humanos a ele afectos, corresponde, da nossa parte, a intenção de dinamizar esta área, estabelecendo-se, numa primeira fase, dois objectivos:

1. intervir de uma forma mais activa - mas sempre dentro dos limites das competências da Biblioteca/CDI no quadro institucional - no processo da aquisição de documentação;
2. investir mais tempo e recursos na **selecção**, integrando-a de forma mais clara e sistematizada no processo mais amplo da organização da colecção.

Neste sentido, não podia ser mais oportuna a realização de um encontro que nos iria permitir conhecer a experiência na área das aquisições de outras bibliotecas do universo da Administração Pública, comparando-a com

---

<sup>3</sup> Participaram nesta Sessão as bibliotecas/centros de documentação do Centro de Recursos em Conhecimento do INOFOR, da Secretaria-Geral do Ministério da Educação, do Departamento de Gestão da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, do Instituto de Desenvolvimento Social e da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

a nossa própria experiência e, se possível, aproveitar algumas dessas práticas para a nossa organização.

A *novidade*, pelo tipo de encontro – uma sessão de *benchlearning* – que favoreceu a apresentação/partilha das práticas de aquisição de documentos desenvolvidas por cada uma das bibliotecas presentes e em que era solicitado a cada organização participante que, num exercício de auto-avaliação, identificasse os pontos fortes e fracos deste processo.

### **Os processos de aquisição de documentos nas bibliotecas da Administração Pública: uma sessão de *benchlearning***

Apesar do reduzido número de bibliotecas presentes (numa sessão deste tipo, um número superior de participantes não teria certamente favorecido o objectivo da sessão), a análise dos fluxogramas relativos aos processos de aquisição próprios de cada organização, permite-nos afirmar que estivemos perante uma amostra representativa da realidade da Administração Pública.

Uma primeira (e óbvia) constatação, o facto de em todos os processos serem seguidas as mesmas formalidades administrativas e processuais: afinal, para além das diferenças da natureza das instituições em que estas bibliotecas se inserem, há de comum a todas um mesmo enquadramento legal no que toca às aquisições.

No entanto, o circuito é mais ou menos pesado ou extenso, consoante a estrutura hierárquica de cada instituição: nas instituições com uma estrutura mais complexa, o processo de aquisições envolve vários intervenientes, sendo que alguns deles têm um papel de meros intermediários na circulação dos documentos necessários à formalização de qualquer pedido de aquisição.

Em todas as instituições estão previstos dois tipos de aquisição de documentos: as aquisições ditas normais e as urgentes.

Para este último tipo de aquisições, está prevista uma verba (*fundo de manei*o), registando-se um caso em que são os colaboradores da própria biblioteca a dirigirem-se à livraria para efectuarem a aquisição.

Aliás, em todos os casos apresentados, a biblioteca tem sempre uma intervenção em todas as aquisições de documentação, inclusive nas que não se

destinam à biblioteca mas sim a gabinetes ou departamentos: em todas as instituições há, portanto, o reconhecimento da necessidade de registar e controlar a documentação, tarefa que as bibliotecas, tradicionalmente, desempenham bem.

De registar ainda um factor que, estando presente nalguns dos processos, contribui para um melhor desempenho nesta área das aquisições, aliviando um circuito que é naturalmente pesado: na maioria das instituições, são as bibliotecas que têm definidos quais os fornecedores a contactar, segundo critérios relativos ao conteúdo de documentos (há editores e livreiros especializados em determinadas áreas do conhecimento pelo que, à partida, não contribui em nada para a eficácia, eficiência ou economia deste processo, contactar, por exemplo, um livreiro especializado em Medicina para adquirir uma obra de Direito), ao suporte dos documentos (hoje em dia, há todo um conjunto de informação em suporte electrónico que só é acessível à “distância” como bases de dados ou mesmo publicações exclusivamente em suporte electrónico. Ora, este é um tipo de serviços que não é prestado por uma livraria, sendo que se torna necessário contactar as empresas que prestam este tipo de serviços ou as instituições que funcionam como editores electrónicos), à qualidade dos serviços que prestam (rapidez na localização dos documentos e na sua entrega, editoras que representam, oferta de serviços de “alerta bibliográfico”, disponibilização de catálogos actualizados on-line, possibilidade de obter orçamentos e formalizar encomendas por correio electrónico, formas de pagamento, etc.).

Num dos casos apresentados, o sistema de gestão da biblioteca inclui um módulo de gestão de aquisições o que permite à biblioteca anexar ao pedido de aquisição, uma nota de encomenda e o orçamento do fornecedor escolhido.

Quanto às formas de contacto ente as bibliotecas e os fornecedores, são usadas não só as vias tradicionais (carta ou fax) mas também, e cada vez mais, o correio electrónico (sendo que os mais importantes editores estrangeiros e muitos editores e livreiros nacionais dispõem de formulários próprios para a obtenção de orçamentos ou formalização de encomendas nos seus sites).

Quanto às formas de pagamento, apenas uma das bibliotecas presentes recorre já aos meios de pagamento electrónicos: sendo as necessidades de informação dos seus utilizadores muito especializadas e como tal essencialmente de origem estrangeira, muitos fornecedores (sejam eles editores,

livreiros, empresas especializadas neste tipo de serviços, ou instituições produtoras de informação) integram-se num contexto em que as formas de pagamento electrónico são habituais, e nalguns casos, as únicas.

## **Os processos de aquisição de documentos nas bibliotecas da Administração Pública: algumas reflexões**

Os objectivos de qualquer biblioteca são, *grosso modo*, seleccionar, coleccionar, organizar e facultar aos seus utilizadores o acesso à informação.

O processo das aquisições é, naturalmente, uma peça-chave desta cadeia mas, em nosso entender, as bibliotecas têm dedicado mais atenção às políticas relacionadas com o tratamento e com a difusão dos seus fundos do que à política de aquisições, integrada num processo mais abrangente de organização das suas colecções.

Estando qualquer processo de aquisição dependente de constrangimentos de ordem financeira, é recorrente ouvirmos que as bibliotecas (sejam elas públicas, privadas, especializadas, universitárias) não dispõem das verbas necessárias para as aquisições de documentos. E, no entanto, o acesso à informação está directamente relacionado com a qualidade do desempenho de qualquer indivíduo ou organização, sendo que a inexistência do primeiro compromete negativamente o segundo.

Por exemplo, todos nós nos lembramos que, regra geral, quando os estudantes universitários protestam pela falta de qualidade de algumas das suas instituições, apontam como factor negativo a inexistência de bibliotecas ou, quando elas existem, a pobreza e inadequação das suas colecções.

E, no entanto, há algumas estratégias que as bibliotecas poderiam, isolada ou conjuntamente, desenvolver nesta área e que poderiam contribuir para aliviar o “peso” da questão financeira, justificando pela qualidade dos serviços prestados a importância do acesso à informação em qualquer organização e justificando, em última instância, que essa informação tenha um preço.

Entre essas estratégias possíveis e que, em nossa opinião, poderão ser desenvolvidas isolada ou conjuntamente por muitas bibliotecas da Administração Pública, gostaríamos de registar quatro:

### **1. Definir uma política de aquisição de documentação/informação, tendo como referências:**

- a Organização em que a Biblioteca se insere e para cuja missão e objectivos concorre, tendo em conta que é a qualidade final da nossa

actividade que justifica as despesas da organização com as aquisições de documentação/informação;

- a Biblioteca enquanto Organização, o que pressupõe não só conhecimento dos recursos de que dispomos mas também o conhecimento e avaliação do nosso fundo documental, condições fundamentais para a qualidade da selecção da documentação/informação a adquirir;
- os Utilizadores da Biblioteca que diariamente avaliam a qualidade da nossa actividade e cujas necessidades de informação determinam a organização da nossa colecção;
- os Fornecedores cuja escolha deve obedecer a critérios objectivos relacionados com a qualidade dos serviços que prestam, avaliando não só os preços que praticam mas também a rapidez na resposta aos nossos pedidos de aquisição.

Importante ainda é que esta política de aquisições se enquadre num processo de organização e gestão da colecção da biblioteca, existindo alguns modelos que permitem avaliar as colecções de forma a organizá-las de forma coerente.<sup>4</sup>

Um dos modelos mais conhecidos é o CONSPECTUS, desenvolvido inicialmente pelo Research Library Group, tendo também a IFLA (International Federation of Libraries Associations and Institutions) publicado em 2001 um documento intitulado *Guidelines for a collection development policy using the Conspectus model*,<sup>5</sup> em que é defendida a importância das bibliotecas disporem de um instrumento escrito que defina esta política, tendo fundamentalmente como objectivos:

- servir como guia aos profissionais da biblioteca quer na selecção, quer na eliminação de documentação;
- permitir estabelecer uma programação de aquisições, definindo prioridades e assegurando a continuidade da colecção;
- servir como veículo de relacionamento com os utilizadores, os gestores políticos ou financeiros, solicitando a sua participação na elaboração deste documento, demonstrando que a biblioteca dispõe de um documento oficial que define a sua política de organização da sua colecção e permitindo à biblioteca justificar as suas despesas e

---

<sup>4</sup> Entendendo-se por colecção os recursos conservados na própria biblioteca (livros, periódicos, CD-ROM, etc) e recursos disponíveis em linha seleccionados pela biblioteca.

<sup>5</sup> Disponível em Inglês e Francês no site da IFLA: [www.ifla.org](http://www.ifla.org).

as suas escolhas de aquisição, de eliminação ou de recusa de doações de documentação sem relevância para a colecção da biblioteca;

- servir como instrumento de base para a cooperação com outras bibliotecas, partilhando recursos a nível local, regional ou nacional.

Neste documento da IFLA são dadas sugestões para a redacção desta política e indicados métodos que permitem avaliar as colecções quer qualitativa quer quantitativamente.

## **2. Aligeirar os procedimentos burocráticos inerentes a qualquer aquisição de documentação/informação, não deixando de cumprir os preceitos legais mas passando as bibliotecas a ter uma intervenção mais activa nestes procedimentos.**

Neste momento, esta intervenção pode passar pela definição de critérios objectivos de escolha de fornecedores que permitam avaliar a qualidade dos serviços por eles prestados (com especial ênfase para a capacidade de localização do documento que se pretende adquirir, para a rapidez na satisfação da encomenda e para o preço e condições de pagamento) e pela sensibilização das organizações em que nos inserimos para a necessidade de alargarmos o leque de fornecedores de documentação para fora do tradicional círculo das livrarias que não estão vocacionadas para a resposta a todo o tipo de encomendas (alguns desses critérios de selecção de fornecedores passam, como vimos, pelo conteúdo da informação ou pelo suporte).

Esta questão é particularmente sensível no caso de documentação estrangeira na medida em que nem todos os distribuidores ou livreiros representam todas as editoras de todo o mundo.

No entanto, também esta tarefa se encontra muito facilitada hoje em dia pelo facto de quase todos os grandes editores indicarem nos seus sites quais os distribuidores ou livreiros que os representam fora do seu país, bem como muitas livrarias e distribuidoras indicarem quais as editoras que representam.

Há ainda um esforço de sensibilização a fazer nas nossas organizações no sentido de se demonstrar a importância das respostas aos pedidos de aquisição em tempo útil, sendo que o *útil* pode ser muitas vezes urgente.

A este respeito devemos lembrar que um dos indicadores da *Norma ISO 11620:1998 – Information and documentatio : library performance indicators*, diz respeito ao tempo médio de aquisição de documentos.

Este indicador, ao determinar o número médio de dias entre a data da encomenda e a data da entrada do documento na biblioteca, permite avaliar a

eficácia dos fornecedores nas respostas às encomendas e também a eficácia do circuito de aquisições de uma biblioteca e respectiva organização.

No momento actual, estamos certas que este não é um indicador muito favorável ao desempenho das nossas bibliotecas.

Por último, uma chamada de atenção para uma realidade que se avizinha a passos largos e que se repercutirá sobre todos os actuais procedimentos: a das aquisições de bens e serviços por via electrónica na Administração pública.<sup>6</sup>

No inquérito *As Tecnologias de Informação (TIC) na Administração Pública (AP)*<sup>7</sup>, os dados sobre o comércio electrónico na INTERNET apontam para 0,4% de transacções (até 29 milhares de escudos) e para 0,8% de transacções (mais de 30 milhares de escudos) por esta via.

Como obstáculos à utilização generalizada das transacções on-line na Administração Pública, os inquiridos apontaram obstáculos de ordem legal, ao nível da segurança e na formação de pessoal.

### **3. Criar condições para um melhor desempenho na área da aquisição da documentação/informação apostando mais na etapa prévia à aquisição - a selecção.**

A escassez de recursos humanos especializados com que as bibliotecas se depararam, aliado ao cariz eminentemente burocrático do processo de aquisição de documentos, levou a que, tradicionalmente, nas bibliotecas da Administração Pública os técnicos com formação de Biblioteca e Documentação estivessem ligados a tarefas ditas técnicas, enquanto a aquisição ficava entregue aos técnicos sem formação especializada.

A aquisição passou, portanto, a dizer quase apenas respeito a tarefas administrativas relacionadas com encomendas, obtenção de orçamentos, elaboração de propostas e, nalguns casos e já no limite das tarefas técnicas, com o registo e carimbagem da documentação adquirida.

---

<sup>6</sup> A este respeito, sugerimos a consulta do *Relatório sobre a Aquisição de Bens e Serviços, por via electrónica, na Administração Pública*, datado de Janeiro de 2001, da autoria do Grupo de Trabalho constituído por João Caupers, António Lorena, Francisco Veloso, Luís Oliveira e Pedro Amorim.

[Disponível no site do Ministério da Ciência e da Tecnologia: [www.mct.pt](http://www.mct.pt) ]

<sup>7</sup> Este inquérito foi promovido pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças, com o apoio da Comissão Intersectorial de Tecnologias de Informação para a Administração Pública (CITIAP) e do Observatório das Ciências e das Tecnologias (OCT), tendo recolhido dados relativos a Outubro de 2000. Foram inquiridos 255 organismos e obtida resposta de 78% destes organismos.

[Disponível no site do Instituto de Informática: [www.inst-informática.pt](http://www.inst-informática.pt) ]

A montante deste pesado circuito administrativo, os procedimentos relacionados com a selecção foram sendo relegados para segundo plano.

E no entanto, a selecção é uma operação fundamental em qualquer biblioteca que procure gerir e organizar de forma eficaz e eficiente as suas colecções.

Para a definição dos critérios de selecção de documentação/informação de qualquer biblioteca devem contribuir:

- O conhecimento dos recursos materiais e humanos de que a biblioteca dispõe – certificando-nos, por exemplo, de que a documentação seleccionada para a aquisição não excede o orçamento disponível;
- O grau de profundidade ou especialidade da informação que a biblioteca pretende disponibilizar aos seus utilizadores – numa biblioteca pública, por exemplo, este grau de profundidade será menor mas em contrapartida o seu fundo documental terá que ser mais vasto. No caso das bibliotecas da Administração Pública, são especializadas procurando responder em primeiro lugar às necessidades de informação dos seus utilizadores internos e da organização em que se inserem;
- O suporte do documento – já não sendo o papel o único suporte da informação é necessário que as nossas bibliotecas disponham dos meios necessários à utilização destes novos suportes;
- A possibilidade de antecipar as necessidades de informação dos utilizadores – no contexto das bibliotecas da Administração Pública, isto só será possível se as bibliotecas se mantiverem atentas às organizações em que se enquadram: uma mudança de competências da organização pode e certamente dará origem a novas necessidades de informação ou, pelo contrário, poderá tornar menos relevante informação de certas áreas.
- A definição do n.º de exemplares que devem estar disponíveis de cada título – a nossa própria experiência quotidiana permite-nos muitas vezes identificar à partida que uma determinada obra se irá tornar uma obra de referência para vários dos nossos utilizadores (nas bibliotecas da Administração Pública isso é especialmente frequente com obras de carácter legislativo) pelo que adquirir apenas um exemplar será insuficiente para responder às necessidades dos nossos utilizadores. Por outro lado, há também que manter uma especial atenção ao movimento dos empréstimos e/ou consultas, assegurando-nos que o número de exemplares são suficientes para respondermos em tempo útil aos nossos utilizadores.

- As necessidades de reposição dos documentos – a documentação muito consultada e manuseada está naturalmente sujeita a estragos pelo que, será importante que as bibliotecas prevejam nos seus planos aquisições deste tipo.

Preciosos para o desempenho das tarefas relacionadas com a selecção, temos hoje ao nosso alcance uma panóplia de instrumentos desde os catálogos de editoras ou distribuidores (em papel ou em linha), os catálogos das outras bibliotecas (individual ou colectivamente), as bibliografias, as críticas e resenhas em publicações especializadas e, ainda, as sugestões dos nossos utilizadores.

#### **4. Contrariar o isolamento entre as bibliotecas da Administração Pública** promovendo o intercâmbio e a circulação da informação produzida e disponibilizada em cada instituição.

Os organismos da Administração Pública, além de disponibilizarem informação nos seus sites institucionais (estudos, relatórios, dados estatísticos, etc.) mantêm uma actividade editorial com alguma relevância.

Dados disponibilizados pela APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros) relativos à edição de livros em 1999<sup>8</sup>, referem que os organismos do Estado (excluindo os associados da APEL) foram responsáveis, naquele ano, pela edição de 1382 títulos o que representou 12,78% da actividade editorial de 1999.

E, no entanto, esta actividade editorial é, ainda, por vezes desconhecida entre os próprios organismos da Administração Pública e, especialmente, entre as suas bibliotecas e serviços de documentação.

Neste campo, uma das estratégias a “apurar” seria a do estabelecimento de permutas entre os títulos editados por estes organismos e com relevância para as colecções geridas por cada biblioteca.

Mas este intercâmbio pode passar também pelo estabelecimento de protocolos de empréstimos interbibliotecas, contribuindo desta forma para uma gestão mais racionalizada dos recursos informativos e documentais.

A partilha de recursos pode ainda envolver a adesão a consórcios entre bibliotecas e empresas fornecedoras de documentação e informação quer em suporte papel, quer em suporte electrónico.

Esta é já uma realidade nalgumas bibliotecas portuguesas que aderiram a consórcios com outras bibliotecas (regra geral, facultados por empresas privadas prestadoras destes serviços) e passaram a aceder a um conjunto de

---

<sup>8</sup> Disponíveis no site da APEL: [www.apel.pt](http://www.apel.pt).

documentação acessível on-line (por exemplo, publicações periódicas) ou mantiveram em paralelo as tradicionais assinaturas em suporte papel, a preços mais vantajosos do que os praticados na assinatura ou acesso título a título.

---

## NOTÍCIAS



# RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JUL/DEZ.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 Julho a Dezembro 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*.

### 1.2.2.ª Reunião dos Agentes de Ligação

Realizou-se em Roma, nos dias 24 e 25 de Setembro, a 2.ª Reunião dos Agentes de Ligação dos Tribunais de Contas da União Europeia, na qual o Tribunal de Contas português esteve representado.

Esta reunião teve como principais objectivos a análise e discussão dos seguintes assuntos:

- Relatório e Projecto de Resolução apresentados pelo Grupo de Trabalho sobre a cooperação com os Países candidatos à União Europeia;
- Tratado de NICE;
- Programa Comunitário IDA-TESTA;
- Proposta de criação de um Grupo de Trabalho sobre a elaboração de um estudo no domínio dos Fundos Estruturais;
- Avaliação do procedimento DAS;

- Proposta de criação de um Grupo de Trabalho sobre a actividade das ISC relativa a erros, fraudes e irregularidades no domínio comunitário;
- Cooperação entre o TCE e as ISC nacionais.

### **1.3 Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2000**

No dia 13 de Novembro, uma Delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo Membro português, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 2000.

### **1.4 Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais**

O Tribunal de Contas português participou em Paris, no dia 15 de Novembro, na Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais, que teve como finalidade a elaboração de um questionário destinado um estudo conjunto sobre a gestão e controlo dos fundos estruturais.

### **1.5 Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia**

Reuniu em Londres, nos dias 4 e 5 de Dezembro, o Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia, no qual participou o Tribunal de Contas português.

Constaram da ordem de trabalho a análise das seguintes questões:

- *Aprovação da acta da reunião do Comité de Contacto de 2000;*
- *Relatório do Grupo de Trabalho sobre a cooperação com os Países candidatos à adesão à EU;*
- *Criação de Grupo de Trabalho sobre um estudo comparativo no domínio dos fundos estruturais;*
- *Informação sobre os resultados de um estudo paralelo no âmbito das ajudas dos Estados realizado pelas ISC da Holanda, Portugal, Finlândia e Reino Unido;*

- *Relatório sobre o seguimento (follow up) dado à Resolução de 1998 sobre a cooperação entre o TCE e as ISC nacionais;*
- *Relatório dos Agentes de Ligação sobre o intercâmbio electrónico de dados entre as ISC da EU (TESTA/IDA);*
- *Proposta de criação de um Grupo de Trabalho para elaboração de um estudo comparativo sobre a actividade das ISC na luta contra erros, irregularidades e fraude na EU;*
- *Formalização do sistema de organização rotativa das reuniões do Comité de Contactos.*

## **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 2.º semestre de 2001, as seguintes acções:

### **2.1 RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO**

#### **2.1.1 Cooperação com o Tribunal de Contas de Angola**

No âmbito da cooperação com as Instituições congéneres dos Países de língua portuguesa, uma Delegação do Tribunal de Contas de Angola, chefiada pelo seu Presidente, efectuou, de 2 a 13 de Julho, um estágio no Tribunal de Contas de Portugal nas áreas da fiscalização prévia e sucessiva, parecer sobre a conta geral do Estado, arquivo, documentação e informação, secretaria do Tribunal, gestão financeira e patrimonial, gestão e formação de pessoal e tecnologias de informação.

A este estágio seguiu-se um outro realizado de 15 a 19 de Outubro, destinado a 12 técnicos daquele Tribunal, com incidência nas diversas áreas de actuação do nosso Tribunal.

### **2.1.2 XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil**

A convite do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, do Brasil, e organizado por esta Instituição, uma Delegação do Tribunal de Contas chefiada pelo Presidente do Tribunal participou, em Cuiabá, nos dias 2 a 7 de Julho, no *XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil*, que teve como tema *A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil e a Optimização dos Recursos Públicos*.

De salientar que o Presidente do Tribunal, a convite expresso do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, presidiu a uma mesa redonda que teve como objecto *Experiências no Controlo de Gestão dos Órgãos Públicos de Preservação do Meio Ambiente em Países Americanos, Europeus, no Mercosul e na Comunidade Europeia*.

### **2.1.3 Estágio no Tribunal de Contas francês de uma Delegação do Tribunal de Contas de Portugal**

Uma delegação do Tribunal de Contas, composta por quatro auditores, efectuaram no Tribunal de Contas francês (*Cour des Comptes*), de 10 a 14 de Setembro, um estágio no domínio dos contratos de concessão, em especial, das infraestruturas.

### **2.1.4. Cooperação com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Brasil**

Um Juiz Conselheiro e quatro auditores do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Brasil, deslocaram-se ao Tribunal de Contas, nos dias 10 a 14 de Setembro, para efectuarem um estágio na área da fiscalização de obras públicas.

### **2.1.5 Visita ao Tribunal de Contas do Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Brasil**

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 25 de Setembro, o Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Brasil,

com o objecto de se inteirar da organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

#### **2.1.6 Visita ao Tribunal de Contas da Comissão Parlamentar para as Finanças, Orçamento e Moeda do Conselho Nacional da República Eslovaca**

A solicitação da *Comissão Parlamentar para as Finanças, Orçamento e Moeda do Conselho Nacional da República Eslovaca*, uma Delegação desta *Comissão* visitou o Tribunal de Contas no dia 26 de Setembro, durante a qual foi feita uma exposição sobre o Tribunal de Contas português, a que se seguiu uma sessão de perguntas e respostas.

#### **2.1.7 Visita ao Tribunal de Contas da Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe**

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 5 de Novembro, a Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, com o objectivo de analisar a cooperação existentes entre ambas as Instituições, nomeadamente no que respeita às acções a desenvolver no futuro.

#### **2.1.8 Conferência sobre O papel da transparência e do controlo na luta contra a corrupção**

O Tribunal de Contas português participou em Bratislava, de 21 a 23 de Novembro, na Conferência subordinada ao tema *O papel da transparência e do controlo na luta contra a corrupção*, organizada pela ISC da República Eslovaca.

## **2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

#### **2.2.1 V Encontro das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**

Realizou-se em Ponta Delgada, Açores, nos dias 16 e 17 de Julho, o *V Encontro das Instituições Supremas de Controlo da CPLP*.

A organização desta *Encontro* esteve a cargo do Tribunal de Contas de Portugal e teve como Tema *Os Tribunais de Contas da CPLP e os Desafios das Auditorias*.

Participaram nesta reunião, como observadores, uma Delegação da *Auditoria Geral de Macau*, chefiada pela Auditora Geral e o *Inspector-Geral de Timor Leste*.

Paralelamente a este *Encontro* foram assinados com a Auditoria Geral de Macau e a Inspeção-Geral de Timor Leste, dois *Protocolos de Cooperação*.

## 2.2.2 XI Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS

O Tribunal de Contas português participou, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, *membro aderente*), na *XI Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Grupo Regional da INTOSAI, que decorreu na Cidade do Panamá, nos dias 20 a 24 de Agosto, organizada pela *Contraloria Geral do Panamá*.

Esta *Assembleia Geral* contou com 3 Sessões Plenárias Técnicas subordinadas aos Temas:

- Tema I     Controle das privatizações, concessões e organismos reguladores;
- Tema II    Os sistemas de informação e a auditoria de risco nas Tecnologias da Informação;
- Tema III   Corrupção: Prevenir, Identificar e Sancionar.

De salientar que, como sempre acontece, o Tribunal de Contas português apresentou, relativamente ao Tema I, um documento intitulado *As privatizações em Portugal – análise de um caso prático*.

### **2.2.3 Reunião preparatória do Seminário Pré-Congresso da EUROSAI**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia, realizou-se em Varsóvia, nos dias 5 e 7 de Setembro, uma reunião preparatória do Pré-Congresso da EUROSAI, na qual o Tribunal de Contas se fez representar.

Esta reunião teve como objectivos a discussão e aprovação de aspectos organizativos do *Pré-Congresso da EUROSAI*, a realizar nos dias 25 a 27 de Setembro, também em Varsóvia, tendo o Tribunal de Contas apresentado um documento em inglês subordinado ao tema *Data Access to Government budget execution revenues. Tasks and tools linked to data Access.*

### **2.2.4 EUROSAI - Seminário sobre o Controlo da Execução do Orçamentos do Estado**

O Tribunal de Contas português participou em Varsóvia, nos dias 25 a 27 de Setembro, no Seminário *sobre o Controlo da Execução do Orçamento do Estado*, que teve como objectivo primário a troca de experiências, práticas e problemas nas auditorias à execução do Orçamento de Estado com o auxílio de Tecnologias de Informação.

### **2.2.5 IV Congresso da EURORAI**

O Tribunal de Contas português participou, no dia 8 de Outubro, em Graz, Áustria, através dos Juízes Conselheiros das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, no IV Congresso da *EURORAI – European Organization of Regional Audit Institutions*, que teve por objectivo a análise dos seguintes temas:

- *A função do conselho das instituições regionais de controlo;*
- *As repercussões sobre as funções de controlo na transposição das directivas comunitárias em matéria de contratos públicos.*

## 2.2.6 INTOSAI - XVII CONGRESSO, reuniões do conselho directivo e reuniões de comités e grupos de trabalho

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Seoul, de 22 a 27 de Outubro, no *XVII Congresso da INTOSAI* (designado por *INCOSAI*), bem como na 48.<sup>a</sup> e na 49.<sup>a</sup> reuniões do Conselho Directivo que se realizaram, respectivamente, nos dias 22 e 27 de Outubro, e nas reuniões de Comitês e grupos de trabalho de que o Tribunal de Contas faz parte.

De notar que o Tribunal de Contas foi eleito membro do *Conselho Directivo da INTOSAI* no *XV Congresso*, realizado no Cairo, em 1995, por um período de 6 anos.

Evidencia-se também que, ao nível da *INTOSAI*, o Tribunal de Contas de Portugal tem tido uma participação activa, traduzida no seguinte:

- É membro do Conselho Directivo (mandato 1995-2001);
- É membro do Comité da Dívida Pública;
- É membro do Comité de Normas de Auditoria;
- Foi membro, até à realização deste Congresso, do Grupo de Trabalho sobre a independência das ISC, agora extinto, transformado em Subcomité do Comité das Normas de Auditoria de que o Tribunal de Contas faz parte.

Este *Congresso* contou com a discussão de 2 temas, seleccionados em 1999, pelo Conselho Directivo da *INTOSAI*, após consulta efectuada aos seus membros:

TEMA I *O controlo exercido pelas ISC sobre as organizações internacionais e supranacionais;*

TEMA II *A contribuição das ISC na reforma das funções e das estruturas administrativas, compreendendo 2 subtemas:*

Subtema II- *O papel das ISC no planeamento e na realização*  
A *das reformas*

Subtema II- *O papel das ISC no controlo das citadas refor-*  
B *mas.*

A discussão deste tema foi precedida da elaboração de contribuições escritas (tendo apresentado contribuições cerca de 50 ISC, entre as quais, o Tribunal de Contas de Portugal).

Deste congresso há ainda a destacar:

- a eleição dos novos membros do Conselho Directivo (cujas composição deve reflectir os vários Continentes e modelos de ISC), tendo sido eleitos por unanimidade as ISC do Reino Unido e de Portugal (reeleição), com o apoio prévio da *EUROSAI*, tendo em conta o papel relevante que têm desempenhado aos níveis da *INTOSAI* e da *EUROSAI*, e cujo mandato tem uma duração de 6 anos (2001-2007),
- a admissão do Tribunal de Contas de Angola como membro da *INTOSAI*, que contou com o apoio prévio do Tribunal de Contas de Portugal no processo da sua candidatura;
- a extinção do Grupo de Trabalho sobre a independência das ISC e a sua integração num Subcomité do *Comité das Normas de Auditoria*, ficando a próxima reunião de ser organizada pelo Tribunal de Contas de Portugal, em Março de 2002, salientando-se que a actual ISC que preside (Suécia) solicitou ao Tribunal que assegure a presidência a partir do próximo Congresso a realizar em 2004;
- a continuação da actividade do Comité da Dívida Pública.

O *XVIII INCOSAI* terá lugar em Budapeste, em 2004, organizado pela ISC húngara.

### **2.2.7 Reunião do Grupo Regional da EUROSAI**

Realizou-se em Seoul, no dia 23 de Outubro, uma reunião de natureza informal do *Grupo Regional da EUROSAI*, na qual o Tribunal de Contas se fez representar.

### **2.2.8 Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do F-16 Multinational Fighter Program (MNFP)**

Realizou-se no Tribunal de Contas, no dia 29 de Outubro, uma reunião com o Presidente do F-16 *MNFP – Multinational Fighter*

*Program*, Dr. Josef Beckers, com o objectivo de se discutir as respostas a um questionário enviado pela presidência belga ao Tribunal de Contas e às restantes ISC que compõem o *F-16 MNFP* de modo a recolher dados sobre o esforço de auditoria e necessidade de informação das ISC e sobre sugestões relativas ao funcionamento e continuação da *F-16 Conference*.

### **2.2.9 5.ª Reunião do Comité de Formação da EUROSAI**

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 6 e 7 de Dezembro, em Praga, na 5.ª Reunião do Comité de Formação da EUROSAI, o qual foi formalmente constituído na XXII reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, realizada em Madrid, no dia 16 de Fevereiro de 2000.

---

## RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA



**NOVOS STANDARDS INTERNACIONAIS DE  
CONTABILIDADE PARA O SECTOR PÚBLICO\***

aprovados pelo  
**Comité do Sector Público** do  
*IFAC - International Federation of Accountants*

---

\* Recensão elaborada no DCP (Departamento de Consultadoria e Planeamento) do Tribunal de Contas por Paulo Andrez (Técnico Superior de 2ª classe)



## ÍNDICE

### Introdução

#### 1. Novos standards

IPSAS 9	“Receita das operações cambiais”
IPSAS 10	“Relatório financeiro em economias hiper inflacionadas”
IPSAS 11	“Contratos de construção”
IPSAS 12	“Existências”

#### 2. Projectos de standards

ED 20	“Evidências de entidades correlacionadas”
ED 20	“Provisões, passivos e activos condicionais”



## INTRODUÇÃO

O *IFAC* (*International Federation of Accountants*) é a organização internacional para os profissionais da contabilidade. A sua missão é desenvolver e realçar a profissão fornecendo consistentemente serviços de elevada qualidade para o interesse público. O seu número de membros consiste em 153 organizações de grupos de profissionais de contabilidade de 113 países, representando mais de dois milhões de contabilistas no activo, em áreas educacionais, industriais e do comércio, bem como de serviços governamentais.

O Comité do Sector Público (CSP) do *IFAC* produziu, para além de oito já existentes, **quatro novos standards internacionais de contabilidade para o Sector Público** (*IPSAS – International Public Sector Accounting Standards*), identificados com as siglas *IPSAS 9, 10, 11 e 12*, que estabelecem exigências “novas” no tratamento contabilístico dos temas referentes, respectivamente, a “**Receita das operações cambiais**”, “**Relatório financeiro em economias hiper inflacionadas**”, “**Contratos de construção**” e “**Existências**”. O CSP apresenta ainda dois novos projectos de *standard* a serem considerados na contabilidade das entidades públicas, ainda sujeitos a alterações, identificados pelas siglas *ED 20 e 21*, que focam os temas relacionados com “**Evidências de entidades correlacionadas**” e “**Provisões, passivos e activos condicionais**”.

Informações sobre o *IFAC* e cópias destes documentos podem ser adquiridos através do sítio *Internet* <http://www.ifac.org>.

### 1 - NOVOS STANDARDS

Com base no texto integral fornecido pelo *IFAC*, elaborou-se uma síntese das 4 normas recentemente aprovadas que se apresentam a seguir:

#### IPSAS 9 – “Receita das operações cambiais”

O objectivo deste *standard* é recomendar o tratamento contabilístico adequado às receitas que resultam das operações cambiais.

É definida a **operação cambial** como aquela em que a entidade recebe recursos ou serviços, ou responsabilidades financeiras extintas e em troca fornece, à outra parte em negociação, por um valor aproximado ou igual, contrapartidas, primariamente na forma de bens, serviços ou uso de recursos.

Este *standard* identifica as circunstâncias em que estes rendimentos serão encontrados:

- o fornecimento de serviços;
- a venda de bens; e
- o uso e gestão, por outros, dos recursos da entidade, de receitas de juros, *royalties* e dividendos.

Os exemplos de serviços fornecidos por entidades do sector público para o qual a receita se destina, por troca, incluem a provisão de estruturas e facilidades na sua gestão. Envolve, tipicamente, o desempenho de uma tarefa num período de tempo concordado. Os exemplos de **operações cambiais** incluem:

- a) a compra ou a venda de bens ou de serviços; ou
- b) o aluguer da propriedade, da “planta” e do equipamento, a preços de mercado.

Por “**bens**” entendeu-se serem aqueles produzidos pela entidade com a finalidade da venda, tal como publicações, mercadorias ou terra e outros bens destinados à revenda.

O uso, por outros, de recursos da entidade, gera receitas na forma de:

<b>Juros</b>	comissões pelo uso do dinheiro, ou equivalentes líquidos, ou montantes originados pela actividade da entidade;
<b>royalties</b>	comissões pelo uso, a longo prazo, de recursos da entidade. Por exemplo, de patentes, de marcas registradas, de copyright e de software de computador;
<b>dividendos ou equivalentes</b>	distribuição dos dividendos pelos accionistas do investimento, na proporção da posse particular de capital.

Os exemplos de operações não cambiais incluem aqueles em que as receitas provêm do uso das competências da entidade pública (para o exemplo, impostos directos e indirectos, deveres, e multas), de concessões e de doações. A receita que resulta de operações não cambiais, tal como a que provem dos impostos, não é visado neste *standard*, que é tratado num projecto separado.

## IPSAS 10 – “Relatório financeiro em economias hiper inflacionadas”

Este *standard* descreve as características de uma economia em período de *hiper* inflação e fornece orientações para que as indicações financeiras dos relatórios contabilísticos, em um ambiente *hiper* inflacionado, assegurem o fornecimento de informação útil, elaborem recomendações e juízos de valor realistas e adequados.

É considerado que, numa economia *hiper* inflacionada, a apresentação de relatórios de resultados operacionais e de situação financeira, expressos em moeda local, sem reavaliações, não é proveitoso. O dinheiro perde o poder de compra em tal percentagem e em tão curto espaço de tempo que as comparações de montantes provenientes de transacções e outros acontecimentos, ocorridos em tempos diferentes, mesmo elaboradas em períodos curtos, são enganadoras.

As características apontadas como sendo reveladoras de uma economia em situação de *hiper* inflação são as seguintes:

- a população, em geral, prefere manter a sua riqueza em recursos financeiros ou em uma moeda corrente estrangeira relativamente estável. As quantidades de moeda local corrente são investidas imediatamente para manter o poder de compra;
- os preços praticados podem ser estabelecidos em moeda estrangeira estável;
- as vendas e as compras a crédito ocorrem a preços que compensem as perdas esperadas do poder de compra, durante o período de crédito, mesmo nos casos em que o período for curto;
- as taxas, os salários e os indicadores monetários e financeiros estão indexados a um índice de preços predeterminado;
- a taxa cumulativa da inflação, de três anos, aproxima-se ou excede os 100%.

## IPSAS 11 – “Contratos de construção”

**Contratos de construção** são definidos como contratos, ou acordos obrigatórios similares, negociados especificamente para a construção dos recursos ou combinação de recursos que estão interrelacionados no que respeita ao projecto, tecnologia e função ou sua finalidade ou uso.

São definidos como contratos de construção os seguintes:

- contratos para a prestação de serviços que estão directamente relacionados com a construção dos recursos/estruturas. Por exemplo, serviços de gestão e de projectos de arquitectura;
- contratos que visem a destruição ou a restauração dos recursos/estruturas e a restauração do ambiente que se segue à demolição dos recursos.

Um contrato pode ser negociado para a construção de um único recurso tal como uma ponte, um edifício, uma barragem, um *pipeline*, uma estrada, um navio ou um túnel, ou combinação de recursos como sistemas de retenção de águas, refinarias e outros recursos infra-estruturais complexos.

Para as finalidades deste padrão, os contratos da construção incluem também todos os acordos que estão relacionados com as partes envolvidas naqueles contratos, mas que possam não tomar a forma de contrato documentado. Por exemplo, dois departamentos governamentais podem estar envolvidos, formalmente, na construção de um recurso ou estrutura, mas esse envolvimento pode não estar reduzido a uma forma legal de contrato, por várias razões. Contudo, esse acordo formal confere às partes direitos e obrigações similares às do contrato, por isso, é também objecto desta norma. Tais acordos obrigatórios podem incluir uma direcção ministerial, um gabinete de decisão, um acto parlamentar ou um memorando de entendimentos.

Esta norma foca os contratos comerciais e não comerciais e fornece a orientação na alocação de custos do contrato e, quando aplicável, nos rendimentos dos contratos relativamente ao período a que o trabalho de construção se reporta.

São fornecidas orientações, também, na forma como são classificados os contratos quanto à sua natureza de custo e quanto à forma dos proventos alcançados.

A entidade contratada é aquela que entra no contrato para construir estruturas, produzir bens ou fornecer serviços por orientação de outra entidade. Estão incluídas as entidades subcontratadas.

## **IPSAS 12 – “Existências”**

Este padrão estabelece qual o tratamento contabilístico a aplicar às existências mantidas pelas entidades do sector público e foca as existências de bens destinados à venda em operações cambiais e determinadas existências mantidas com vista à sua distribuição com ou sem custos.

O objectivo deste padrão é prescrever o tratamento contabilístico para existências sob o sistema de custo “histórico”. Uma questão preliminar na contabilidade para existências é a de se saber quais os custos a ser considerados e mantidos como activos, até que as receitas que possam vir a originar sejam apuradas. Este padrão fornece a orientação prática na determinação do custo e do seu reconhecimento subsequente como uma despesa, incluindo os registos de liquidação de valores realizáveis. Fornece também orientações, através de fórmulas, para o cálculo dos custos a registar nas existências.

Uma entidade que prepare e apresente mapas com informação financeira, sob princípios contabilísticos reconhecidos, deve aplicar este padrão, no contexto do sistema de custo “histórico”, na contabilização das existências, à excepção de:

- Trabalhos em andamento que surjam sob contratos de construção, incluindo os contratos directamente relacionados;
- Instrumentos financeiros;
- Os inventários de produtores de gado, de produtos agrícolas de floresta, e minérios na medida do valor líquido realizável, de acordo com as práticas estabelecidas em certas indústrias;
- Fornecimento, pelos serviços, de trabalhos em curso, considerados ou não razoáveis, directamente por troca com os beneficiários.

## 2 - PROJECTOS DE STANDARDS

O CSP produziu dois projectos de normas contabilísticas, ainda sujeitas a alterações, até serem aprovados em versão final. O IFAC informa que está receptivo a comentários e propostas de alterações se lhes forem enviadas até ao dia 30 de Novembro de 2001, por *e-mail* ([EDComments@ifac.org](mailto:EDComments@ifac.org)), preferencialmente, ou por *fax* (1-212-286-9570), e estruturadas conforme é solicitado nas brochuras que nos foram enviadas.

Sintetizamos o conteúdo daqueles dois projectos de norma contabilística, da seguinte forma:

### ED 20 – “Evidências de entidades correlacionadas”

Neste projecto de norma é explicado que, no sector público, a incidência e as consequências de determinados relacionamentos e transações, entre entidades envolvidas, diferem do sector privado. Consequentemente, este ED inclui orientações adicionais sobre: a natureza das transações, entre entidades correlacionadas, que existem no sector público, na identidade do pessoal de direcção chave das entidades do sector público; e sobre a informação, referente aos relacionamentos e às transações entre entidades correlacionadas, que deve ser evidenciada para fins contabilísticos.

O principal problema a ter em conta em evidenciar a informação sobre as entidades correlacionadas é identificar quais os serviços/dirigentes/partes/*lobbys* que controlam ou influenciam significativamente a informação contabilística da entidade, e determinar que informação, sobre as transações existentes entre essas entidades envolvidas, deve ser evidenciada.

Neste ED são definidos os seguintes itens:

- membro chegado à família de um indivíduo;
- pessoal chave de direcção;
- entidades correlacionadas;
- transações entre entidades correlacionadas;
- remuneração de pessoal chave de direcção;
- influência significante.

## ED 21 – “Provisões, passivos e activos condicionais”

Este ED tem como objectivo definir **provisões, passivos e activos condicionais**, identificar as circunstâncias em que as provisões devem ser consideradas, como devem ser medidas e determinar quais as divulgações que devem ser feitas sobre elas. O padrão requer, também, que determinada informação sobre passivos e activos condicionais seja divulgada nas notas aos relatórios financeiros, para permitir aos seus utilizadores compreender a sua natureza, a sua actualidade e montantes empregues.

São definidos, entre outros, os seguintes termos:

- **obrigação construtiva:** é aquela que deriva das acções das entidades que, por um padrão estabelecido e praticado no passado, por mencionar políticas ou por indicação presente e suficientemente específica, dão a entender às outras partes que aceitará determinadas responsabilidades. Como consequência, a entidade cria uma expectativa válida de que tomará como suas as responsabilidades das outras partes;
- **activo condicional:** é um recurso que se perspectiva, a partir de eventos passados, cuja confirmação decorre da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, incertos, não completamente dentro do controle da entidade;
- **passivo condicional:** é uma obrigação possível, com origem em eventos passados e cuja existência será confirmada somente pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, incertos, não completamente dentro do controle da entidade; ou, uma obrigação actual que decorre de eventos passados mas que não é reconhecida porque: não é esperado que uma saída de recursos, incluindo benefícios ou potencial económico do serviço, seja necessária para que se estabeleça a obrigação; ou, o montante da obrigação não pode ser medido com suficiente rigor.



---

## INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA



## NOTA EXPLICATIVA

Com o objectivo de tornar mais acessível a informação de que dispõe, tem vindo a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação a incluir na Revista do Tribunal de Contas a *Informação Bibliográfica* contendo referências seleccionadas de documentação entrada e tratada no período a que respeita o respectivo número da Revista.

O período a que se reporta o presente número da Revista, tornaria a *Informação Bibliográfica* muito extensa, pelo que optámos por seleccionar algumas referências bibliográficas (mantendo a numeração original das referências na nossa Base de Dados) mais representativas das áreas temáticas da documentação disponível na Biblioteca/Centro de Documentação e Informação.

Muitas outras referências, inclusive de outras áreas temáticas, não foram propositadamente incluídas nesta *Informação Bibliográfica*. Assim, sugerimos aos nossos utilizadores que consultem a nossa Base de Dados Bibliográficos, disponível nos nossos serviços de atendimento e na INTRANET.

Recordamos que, tal como é habitual, a *Informação Bibliográfica* apresenta a seguinte estrutura:

- Monografias e analíticos de publicações periódicas, ordenados segundo uma adaptação da estrutura de áreas e de microthesaurus do EURO-VOC;
- Publicações periódicas.
- Índice de assuntos (relativo às monografias e analíticos de publicações periódicas);
- Índice de autores e de títulos de obras anónimas.

A Directora de Serviços do  
Departamento de Arquivo, Documentação e Informação

Judite Cavaleiro Paixão



## MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS DE PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[16127] 336.126.55(469)PORxRel 157 V.I-III

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 20/2001-2ª secção : auditoria ao Metropolitano de Lisboa, EP / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 3 vols. ; 30 cm. - Proc. nº 07/00-AUDIT . - 1º vol.: Sumário executivo. - 38 p. - 2º vol.: Relatório geral. - 127 p. - 3º vol.: Investimentos. - 124 p.

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas/ Relatório de Auditoria / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16167] 336.126.55(673)ANGxLei

ANGOLA. Leis, decretos, etc.

Lei orgânica do Tribunal de Contas e legislação complementar : Lei nº 5/96 : Decreto-lei nº 23/01: aprova o Regulamento do Tribunal de Contas : Decreto nº 24/01: aprova o regime e a tabela de emolumentos do Tribunal de Contas / Tribunal de Contas da República de Angola. - [Luanda : Tribunal de Contas da República de Angola, 2001]. - 64 p. ; 21 cm

Finanças Públicas / Lei Orgânica / Angola / Tribunal de Contas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(673)

[16174] PP 670

COSTA JUNIOR, Eduardo Carone

As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas: distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos / Eduardo Carone Costa Júnior . - Bibliografia p. 113-115

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte: TCMG. - A. 19, Vol. 39, n.º 2 (Abr.- Jun. 2001) ; p. 45-115

Finanças Públicas / Competência Institucional / Tribunal de Contas / Competência Jurisdicional / Controlo Financeiro / Administração Local / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16185]

PP 225

COMMISSION EUROPEENNE

Une croissance revue à la baisse / Commission Européenne

In: Problèmes Économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2718 (Jun 2001) ; p. 1-5

Crescimento Económico / Finanças Públicas / Política Salarial / Inflação / União Europeia / Estados Unidos / 1611 Crescimento Económico

[16188]

PP 225

AGLIETTA, Michel

Pour une politique prudentielle européenne /Michel Aglietta, Laurence Scialom, Thierry Sessin . - Bibliografia p. 17

In: Problèmes Économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2718 (Jun 2001) ; p. 12-18

Finanças Públicas / Política Financeira / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Financeira

[16247]

CD 49

OCDE

Revenue statistics : 1965-1999 = Statistiques des recettes publiques [Documento electrónico] / comp. OCDE. - Paris : OCDE, 2000. - 1 CD-Rom. - (Statistics = Statistiques) . - Título retirado do ecrã principal. - Dados textuais e numéricos

Finanças Públicas / Estatísticas Financeiras / Recursos Orçamentais / Países OCDE / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16248]

336.126 IFACxRel 1

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee

Related party disclosures: proposed international public sector accounting standard / IFAC Public Sector Committee. - New York : IFAC, 2001. - 32 p. ; 23 cm. - (Exposure draft ; 20)

Contabilidade Pública / Finanças Públicas / Normalização / Harmonização das Normas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[16249]

336.126 IFACxPro

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee

Provisions, contingent liabilities and contingent assets : proposed international public sector accounting standard / IFAC Public Sector Committee. - New York : IFAC, 2001. - 60 p. ; 23 cm. - (Exposure draft ; 21)

Contabilidade Pública / Finanças Públicas / Normalização / Harmonização das Normas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[16251]

336.126 IFACxFin 4

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee

Financial reporting in hyperinflationary economies : international public sector accounting standard / IFAC Public Sector Committee. - New York : IFAC, cop. 2001. - 14 p. ; 23 cm. - (IPSAS ; 10)  
ISBN 1-887464-29-8

Contabilidade Pública / Finanças Públicas / Normalização / Harmonização das Normas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[16252]

336.126 IFACxCon 2

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee

Construction contracts: international public sector accounting standard / IFAC Public Sector Committee. - New York : IFAC, cop. 2001. - 27 p. ; 23 cm. - (IPSAS ; 11)  
ISBN 1-887464-28-X

Contabilidade Pública / Finanças Públicas / Normalização / Harmonização das Normas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[16253]

336.126 IFACxInv 2

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee

Inventories : international public sector accounting standard / IFAC Public Sector Committee. - New York : IFAC, cop. 2001. - 15 p. ; 23 cm. - (IPSAS ; 12)  
ISBN 1-887464-27-1

Contabilidade Pública / Finanças Públicas / Normalização / Harmonização das Normas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[16254]

336.126 IFACxGlo

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee

Glossary of defined terms: IPSAS 1 to IPSAS 12 / IFAC Public Sector Committee. - New York : IFAC, cop. 2001. - 12 p. ; 23 cm  
ISBN 1-887464-22-0

Contabilidade Pública / Finanças Públicas / Normalização / Harmonização das Normas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[16332]

336.126.55(931) NZAOxRep+Adenda

NOVA ZELANDIA. Audit Office

Reporting public sector performance / report of the Controller and Auditor-General. - Wellington : The Audit Office, 2001. - 78 p. ; 30 cm + Adenda (10 p.)

ISBN 0-477-02877-2

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria das Práticas de Gestão / Gestão Pública / Tribunal de Contas / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

[16333]

336.126.55(430) ALExStr

ALEMANHA. Tribunal de Contas

Structural and procedural organisation of food safety and inspection : summary : courtesy translation / The President of the Bundesrechnungshof. - [Stuttgart ; Berlin ; Koln : Kohlhammer, ca. 2001]. - 6 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Controlo de Alimentos / Inspeção de Alimentos / Tribunal de Contas / Alemanha RF / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(430)

[16334]

336.126.55 (430) ALExOrg

ALEMANHA. Tribunal de Contas

Organisation des gesundheitlichen verbraucherschutzes : schwerpunkt lebensmittel / Präsidentin des Bundesrechnungshofes. - Stutgard ; Berlin ; Koln : Kohlhammer, 2001. - 127 [72] p. ; 30 cm. - (Schriftenreihe der bundesbeauftragten fur wirtschaftlichkeit in der verwaltung ; 8)  
ISBN 3-17-017198-4

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Controlo de Alimentos / Inspeção de Alimentos / Tribunal de Contas / Alemanha RF / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(430)

[16343]

336.126.55 (469) PORxRel 163

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria n.º 24/01-2ª Secção: avaliação global dos impactos da PAC, no domínio das culturas arvenses / relat. José Alves Cardoso. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 176 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Proc. n.º 27/00-AUDIT

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Estudo de Impacto / Política Agrícola Comum / Cultura de Cereais / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16344]

336.126.55(469) PORxRel 164

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria n.º 25/01-2ª Secção : aos apoios concedidos pelo Fundo para a Cooperação Económica : ano 1999 / relat. João Pinto Ribeiro. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 86, [10] p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Proc. n.º 18/01-AUDIT

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Ajuda Económica / Financiamento da Ajuda / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16346]

336.126.55(469) PORxRel 166

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria n.º 28/01-2ª Secção : auditoria temática ao exercício de clínica privada no Hospital São João-Porto, Instituto Português de Oncologia-Porto, e Hospital Pedro Hispano-Unidade Local de Saúde de Matosinhos / relat. Lia Olema Videira Correia. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 40 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Proc. n.º 11/00-AUDIT

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Estabelecimento Hospitalar / Despesas de Saúde / Medicina Privada / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16347] 336.126.55(469) PORxRel 167

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria n.º 30/01-2ª Secção: auditoria ao sistema de controlo interno da Direcção de Finanças de Lisboa no âmbito da contabilização da receita / relat. Manuel Raminhos Alves de Melo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 91 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Proc. n.º 43/00-AUDIT

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Controlo Interno / Receita / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16348] 336.126.55(469) PORxRel 168

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria n.º 31/01-2ª Secção : auditoria à DGCI no âmbito do controlo dos benefícios fiscais do art.º 21º do EBF: planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação / relat. Manuel Raminhos Alves de Melo. - Lisboa: Tribunal de Contas, 2001. - 41, [1] p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Proc. n.º 49/00-AUDIT

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Benefício Fiscal / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16350]

336.126.55(469) PORxRel 170

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria n.º 23/01-2ª Secção: auditoria a reembolsos de IVA / relat. Manuel Raminhos Alves de Melo. - Lisboa: Tribunal de Contas, 2001. - 36 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Proc. n.º 48/00-AUDIT

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / IVA / Reembolso / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16352]

336.126.55(469)PORxRel 172

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria n.º 22/01-2ª Secção : acção de controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança / relat. José de Castro de Mira Mendes. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - Pág. var.: quadros, gráf. ; 30 cm. - Proc. n.º 05/01-AUDIT

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Fundação / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16358]

336.126.55(469) PORxRel 173

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório n.º 10/01-1ª Secção: acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Rio Maior / relat. Alfredo Jaime Menéres Barbosa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 62 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo n.º 20/00-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Finanças Locais / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16359] 336.126.55(469) PORxRel 174

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório n.º 11/01-1ª Secção : acção de fiscalização concomitante ao Serviço Nacional de Protecção Civil / relat. Adelino Ribeiro Gonçalves. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 86 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo n.º 14/00-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Protecção Civil / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16360] 336.126.55(469) PORxRel 175

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório n.º 12/01-1ª Secção : acção de fiscalização concomitante ao Instituto de Reinserção Social / relat. Adelino Ribeiro Gonçalves. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 62 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo n.º 21/00-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Reinserção Social / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16361] 336.126.55(469) PORxRel 176

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório n.º 09/01-1ª Secção : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Lagos / relat. Alfredo Jaime Menéres Barbosa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 98 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo n.º 16/00-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Finanças Locais / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16364]

CD 50

COLOMBIA. Contraloría General de la República

Auditoría gubernamental con enfoque integral: Audite 2.0 : instrumento de calidad [Documento electrónico] / Contraloría General de la Republica ; dir. José Félix Lafaurie. - Santafé de Bogotá: CGR, [ca. 2001]. - 1 CD-Rom. - Audite 2.0 es un tutorial metodológico que unifica y estandariza los criterios para el ejercicio de la Auditoría Gubernamental con enfoque integral, permite que los auditores afiancen sus conocimientos y utilicen herramientas que hacen más eficiente y efectiva su labor auditora . - Título retirado do ecrã principal. - Incluf: Normas de auditoria gubernamental colombianas. – Multimédia interactivo

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Integral / Colômbia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16425]

PP 554

PALOMINO-VANEE, María

Evaluación de impacto del proyecto fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores en auditoría contra el fraude y la corrupción cooperación bid / María Palomino-Vanee

In: Revista Olacefs. - Lima: OLACEFS. - Vol. 8, (Abril 2001) ; p. 25-28

Finanças Públicas / Auditoria das Práticas de Gestão / Fraude / OLACEFS / Países do Pacto Andino / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16455]

PP 61

ARYA, Mukesh

Securing public accountability through information technology / Mukesh Arya . - Bibliografia p. 80

In: Asian Journal of Government Audit. - New Delhi : ASOSAI. - (2001) ; p. 64-80

Finanças Públicas / Informatização / Sistema Informático / Protecção dos Dados / Contabilidade Pública / Índia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16459]

PP 737

#### THE DEVELOPMENT OF IT AUDIT IN CHINA

The development of iT audit in China

In: IntoIT. - London : INTOSAI EDP Committee. - N° 13 (August 2001) ; p. 5-6

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo de Gestão / Auditoria Externa / Controlo das Práticas de Gestão / China / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16531]

PP 225

#### BAISSE DU DEFICIT BUDGETAIRE ET CROISSANCE DE LA DETTE

Baisse du déficit budgétaire et croissance de la dette

In: Problèmes économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2726 (Sept. 2001) ; p. 25-27

Finanças Públicas / Déficit Orçamental / Dívida Pública / Execução do Orçamento / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16548]

PP 133

BERTUCCI, Jean-Yves

Le droit de contrôle des juridictions financières / Jean-Yves Bertucci

In: Revue Française de Finances Publiques. - Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - N° 75 (Sept. 2001) ; p. 95-102

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Controlo de Gestão / Gestão Financeira / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16558]

PP 225

AUDENIS, Cédric

Finances publiques et cycle économique : une autre approche / Cédric Audenis, Laurent Ménard, Corinne Prost . - Bibliografia p. 16

In: Problèmes économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2728 (Sept. 2001) ; p. 13-16 : il.

Finanças Públicas / Ciclo Económico / Política Orçamental / Conjuntura Económica / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16595]

33(038) COSxDic

COSTA, J. A. Ferreira da

Dicionário e glossário : inglês-português : bancário, de economia, jurídico-financeiro, e de mercado de capitais / J. A. Ferreira da Costa ; rev. João Pedro Pinto Ribeiro. - Lisboa : SPB, 1999. - 607 p. ; 24 cm . - Bibliografia p. 595-605

ISBN 972-726-144-2

Dicionário / Terminologia / Actividade Bancária / Economia / Ciência Jurídica / Mercado de Capitais / Finanças Públicas / 3221 Documentação

CDU 33(038)

[16615]

PP 776

MENDIZABAL ALLENDRE, Rafael de

Función y esencia del tribunal de cuentas / Rafael de Mendizábal Allende

In: Revista española de control externo. - Madrid: Trinunal de Cuentas. - Vol. 3, n.º 8 (Mayo 2001) ; p. 163-217

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Política Financeira / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16643]

341.1UE CON

HOWSE, Tricia

Danno pubblico da frodi e da irregolarità comunitaire e corruzione dei pubblici funzionari : tipologie, esperienze e problematiche concernenti : a) misure cautelari : b) accesso documentale : c) recuperi / Tricia Howse. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 23-29

Fraude / Corrupção / Finanças Públicas / Prejuízo Financeiro / Itália / 1216 Direito Penal

[16647]

341.1UE CON

MAZZA, Leonardo

Danno pubblico da frodi e da irregolarità comunitaire e corruzione dei pubblici funzionari : tipologie, esperienze e problematiche concernenti : a) misure cautelari : b) accesso documentale : c) recuperi / Leonardo Mazza. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 70-73

Fraude / Fundos Estruturais / Prejuízo Financeiro / Finanças Públicas / Irregularidade do Negócio / 1216 Direito Penal

[16653]

341.1UE CON

BUSSE, Klaus-Henning

Azione di prevenzione e contrasto : i controlli : esperienze : Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna / Klaus-Henning Bussex. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 173-175

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Controlo das Práticas de Gestão / Controlo Financeiro / Alemanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16654]

341.IUE CON

TESCHENER, Rainer

Azione di prevenzione e contrasto : i controlli : esperienze : Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna / Rainer Teschener. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 176-181

Finanças Públicas / Política Financeira / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Fundos Estruturais / FEOGA / Finanças Regionais / Tribunal de Contas Europeu / Alemanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16655]

341.IUE CON

CORNER, David

Azione di prevenzione e contrasto : i controlli : esperienze : Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna / David Corner. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 182-188

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Competência Institucional / Fundos Estruturais / Fraude / Fraude contra a Comunidade / NAO / Reino Unido/ 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16656]

341.IUE CON

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1995- (Alfredo José de Sousa)

Azione di prevenzione e contrasto : i controlli : esperienze : Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna / Alfredo de Sousa. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 188-191

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Controlo Financeiro / Controlo das Práticas de Gestão / Fraude contra a Comunidade / Fundos Comunitários / Cooperação Institucional / Tribunal de Contas Europeia / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16657]

341.1UE CON

FERNANDEZ PIRLA, Marta

Azione di prevenzione e contrasto : i controlli : esperienze : Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna / Marta Fernandez Pirla. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 192-226

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Fundos Comunitários / Fraude / FEOGA / Política Estrutural / Fundos UE / Fundos Estruturais / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Financeira

[16658]

341.1UE CON

AMADORI, Silvana

Azione di prevenzione e contrasto : i controlli : esperienze : Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna / Silvana Amadori. - Progetto "Grotius" iniziativa realizzata con il cofinanziamento della Commissione Europea

In: Conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione delle frodi comunitarie. - Roma : Corte dei conti. - (24-26 Maggio 2001) ; p. 227-235

Finanças Públicas / Fraude / Fraude contra a Comunidade / Fundos Comunitários / Tribunal de Contas / Fundos UE / Itália / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

TARIM, Armagan

Data envelopment analysis in performance evaluation / Armagan Tarim, Mehmet Baha Karan

In: International Journal of Government Auditing. - Washington: INTO-SAI. - Vol. 28, N° 4 (Oct. 2001) ; p. 12-14

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Funcionamento Institucional / Finlândia/ 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

## PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[2] PP 51

### INFORMAR O CONSUMIDOR

Informar o consumidor / Instituto Nacional de Defesa do Consumidor ; dir. Manuel Lucas Estêvão. - Lisboa : I.N.D.C. , 1985- . - 30 cm. - N°s recebidos: n° 109 (Outubro 2001)  
. - Descrição baseada no n° 5 (Nov./Dez.1985). - Bimestral. - Continuado por: O consumidor

[37] PP 157

### O MUNICIPAL

O Municipal / dir. A. Vieira Dias ; propr. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais. - Santarém : A.T.A.M., 1980- . - 30 cm. - Descrição baseada em: A. 1, n° 11 (Jan. 1981). - N°s recebidos: A. 22, n° 246/247 (Julho/Agosto) e n. 248 (Setembro) – 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° 75 (Setembro 2001)  
. - Irregular. ISSN 0294-0833

[104] PP 59

### REVUE INTERNATIONALE DE LA VERIFICATION DES COMPTES PUBLICS

Revue Internationale de la Vérification des Comptes Publics / INTOSAI. - N°1 (1971)- . - Washington : Intosai, 1971- . - 30 cm. - Existe também

em inglês, alemão e espanhol . - Nº recebido: Vol. 28, nº 4 (Outubro 2001).  
- Trimestral

[162]

PP 24

#### O ECONOMISTA

O Economista : anuário da Economia Portuguesa / dir. José de Almeida Serra ; coord. António Ramos Gomes. - Lisboa : Associação Portuguesa de Economistas, 1988. - 30 cm. - Descrição baseada no nº 2 (1989). - Nºs Recebidos: 2001

. - Anual

[176]

PP 225

#### PROBLEMES ECONOMIQUES

Problèmes économiques : sélection de textes français et étrangers / dir. Jean Jenger. - Paris : Centre National de la Recherche Scientifique, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 2106 (Jan. 1989). - Nºs recebidos: n. 2735 a n. 2737 (Novembro 2001)

. - Mensal

[199]

PP 67

#### ACORDAOS DOCTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo / dir. António Rodolfo Simões Correia... [et al.]. - A. 1, nº 1(1962). - Rio de Mouro : Simões Correia Editores, 1962- . - 23 cm. - Nºs recebidos: Ano 40, n. 478 (Outubro 2001)

. - Mensal. ISSN 0870-2721

[307]

PP 61

#### ASIAN JOURNAL OF GOVERNMENT AUDIT

Asian journal of Government Audit / ASOSAI ; ed. T. N. Chatuverdi. - 1983- . - New Delhi : ASOSAI, 1983- . - 30 cm. - Descrição baseada no relatório de 1989. - Relatórios recebidos: 2001

. - Anual

[325]

PP 129

#### BOLETIM MENSAL DE ESTATISTICA

Boletim mensal de estatística = Bulletin mensuel de statistique / Instituto Nacional de Estatística. - Lisboa : INE, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada em: A. 34, n° 5 (Maio 1962). - n. recebido: Setembro (2001)

. - Mensal

[686]

PP 292

#### BEI INFORMACOES

BEI Informações / ed. Banco Europeu de Investimento. - Luxemburgo: BEI, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no n° 60 (Jun. 1989). - N°s recebidos: N° 108 (2001)

. - Irregular. ISSN 0258-2147

[702]

PP 63

#### DOCUMENTACAO E DIREITO COMPARADO

Documentação e direito comparado : boletim / Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República. - n° 1 (1980)- . - Lisboa : Procuradoria-Geral da República. - 24 cm. - N° recebido: n. 81/82 (2000) e n. 83/84 (2001)

. - Trimestral

[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° 11 (Novembro 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 n.º 4 (Fev. 1989). - N.ºs recebidos: n. 24 a n. 26 (Outubro 2001)

. - Irregular. - Continuado por: Actividades do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias

[5439]

PP 622

## JORNAL DE CONTABILIDADE

Jornal de contabilidade : boletim da Associação Portuguesa de Técnicos de Contas / Dir. Severo Praxedes Soares. - Lisboa : APOTEC, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada em A. 19, n.º 214 (Jan. 1995). - N.ºs recebidos: A. 25, n.º 296 (Novembro 2001)

. - Mensal. ISSN 0870-8789

[5565]

PP 636

## BOLETIM ESTATISTICO

Boletim estatístico / Banco de Portugal. - (Jan. 1995). - Lisboa : Banco de Portugal, 1995- . - 30 cm. - N.ºs recebidos: Outubro 2001

. - Mensal. ISSN 0872-9751

[5907]

PP 119

## BOLETIM MENSAL DA DIRECCAO-GERAL DE CONTABILIDADE PUBLICA

Boletim Mensal da Direcção-Geral de Contabilidade Pública. - [Lisboa] : Direcção-Geral da Contabilidade Pública, [19--]- . - Descrição baseada no exemplar referente ao A. 15, n.º 172 (Set. 1978): - N.ºs recebidos: Setembro 2001. - Mensal. - Continuado por: Boletim informativo

[6495]

PP 322

### AUDITORIA PUBLICA

Auditoria publica : revista de los organos autonómicos de control externo / dir. José Ramón Alvarez. - Vitoria-Gasteiz : Organos Autonómicos de Control Externo, 1995- . - 30 cm. - Descrição baseada no N° 1 (Abr. 1995). - N° recebido: n° 24 (Setembro 2001)  
. - Bimestral. ISSN 1136-517 X

[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, n° 355 (Abr. 1995). - N°s recebidos : A. 33, n° 434 (Novembro 2001) . - Também conhecido como JTCE  
. - Mensal. ISSN 0870-2241

[6497]

PP 304

### EXAME INFORMATICA

Exame informática / dir. Luís Carlos Baptista. - A. 1, n.° 0 (Jun. 1995). - Linda-a-Velha : Lisgráfica, 1995- . - 30 cm. - N°s recebidos: A. 6, n. 78 (Dezembro - 2001)  
. - Mensal. ISSN 0873-4798

[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, n° 2 (Fev. 1995). -N°s recebidos: Vol. 82, n° 3 (Dezembro 2001)  
. - Mensal. ISSN 0047-2727

[6956]

PP 331

### IFLA JOURNAL

IFLA journal / International Federation of Library Associations and Institutions. - Munchen : IFLA, 1975- . - 30 cm. - Descrição baseada no Vol. 21, nº 1 (Fev. 1995). Nº recebido: Vol.27, nº 4 (2001)  
. - Trimestral. ISSN 0340-035-2

[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.. - Ano 69, n. 20 (Outubro) e n. 21 (Novembro) – 2001 . - Descrição baseada no A. 54, nº 11 (Nov. 1986). - Quinzenal

[8750]

PP 95

### ORÇAMENTO DO ESTADO PARA O ANO ECONOMICO

Orçamento do Estado para o ano económico / [dir. Ministério das Finanças]. - Lisboa : Imprensa Nacional-Casa da Moeda, [18--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no exemplar referente ao ano económico de 1992. - O primeiro exemplar existente na Biblioteca é referente ao ano económico de 1845. - Existe também no DADI o Orçamento de 1839, que se encontra publicado na Collecção de Leys, T. 20 (1838 a 1840), p. 149, Erário Régio; . - O último exemplar recebido refere-se a 2001. - Anual. -  
Continua: Orçamento da receita e despesa do Estado para ao anno economico. A. 1845-1933/34. - Orçamento geral do Estado para o ano económico. 1934/35-1982

[11536]

PP 727

### INDICADORES DE CONJUNTURA

Indicadores de conjuntura / Departamento de Estudos Económicos, do Banco de Portugal. - (Jan. 1998)- . - Lisboa : Banco de Portugal, 1998- . - 21 cm. – Exemplar recebido: Setembro 2001 . - Disponível na INTERNET [www.bportugal.pt/document/frdocument\\_p.htm](http://www.bportugal.pt/document/frdocument_p.htm). - Mensal. - Continua: Conjuntura mensal. ISSN 0874-0879

[11571]

PP 731

### CADERNOS DE JUSTICA ADMINISTRATIVA

Cadernos de justiça administrativa / propr. Centro de Estudos Jurídicos do Minho ; dir. António Cândido Oliveira. - Braga : CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 1996- . - 30 cm . - Descrição baseada no n.º 6 (Nov.-Dez. 1997). - N.ºs recebidos : n.º 29 (Set./Out. 2001). - Bimestral. ISSN 0873-6294

[11575]

PP 734

### INFOEURO

Infoeuro : newsletter da Comissão Euro. - N.º 1 (Jan. 1998)- . - Lisboa : Comissão Euro, do MF, 1998- . - 30 cm. - N.º recebido: n.º 35 (Novembro/Dezembro 2001)  
. - Mensal. ISSN 972-9244-43-X

[11666]

PP 739

### MOCAMBIQUE

Moçambique : revista da Câmara de Comércio Portugal Moçambique / dir. Daniel Pedrosa Lopes. - Lisboa : Editando , [199-]- . - 30 cm  
. - Descrição baseada no n.º 13 (Ago. 96). - Últimos n.ºs recebidos: n.º 30 (Setembro 2001)  
. - Quadrimestral

[13627]

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. 5, n.º 44/45 (Setembro/Outubro 2001)  
. - Mensal

[15135]

PP 837

### AUDIGAP

Audigap : boletim da Inspeção-Geral da Administração Pública / dir. António Anselmo Aníbal. - A. 1, nº 1 (Mar. 2000)- . - Lisboa : IGADP, 2000- . - 30 cm. - N.º recebido; A. 2, nº 3 (Setembro 2001)  
. - Trimestral

[16140]

PP 857

### SOCIOLOGIA

Sociologia : problemas e práticas / dir. Maria das Dores Guerreiro. - Oeiras : Celta, [1986]- . - 24 cm. - Descrição baseada no n.35 (Abr. 2001)  
. - N.º recebido: n. 36 (Setembro 2001). - Quadrimestral.  
ISSN 0873-6529

## ÍNDICE DE ASSUNTOS

ACTIVIDADE BANCARIA  
16595

ADMINISTRACAO LOCAL  
16174, 16358, 16361

AJUDA ECONOMICA  
16344

ALEMANHA  
16653, 16654

ALEMANHA RF  
16333, 16334

ANGOLA  
16167

AUDITORIA DAS PRATICAS DE GESTAO  
16332, 16425, 16445

AUDITORIA EXTERNA  
16127, 16332, 16333, 16334, 16343, 16344, 16346, 16347, 16348, 16350,  
16352, 16358, 16359, 16360, 16361, 16459

AUDITORIA INTEGRAL  
16364

BENEFICIO FISCAL  
16348

BRASIL  
16174

CHINA  
16459

CICLO ECONOMICO  
16558

CIENCIA JURIDICA  
16595

COLÔMBIA  
16364

COMPETENCIA INSTITUCIONAL  
16174 16615, 16655, 16656, 16682

COMPETENCIA JURISDICCIONAL  
16174

CONJUNTURA ECONOMICA  
16558

CONTABILIDADE PUBLICA  
16248, 16249, 16251, 16252, 16253, 16254, 16455

CONTROLO DAS PRATICAS DE GESTAO  
16459, 16653, 16656

CONTROLO DE ALIMENTOS  
16333, 16334

CONTROLO DE GESTAO  
16459, 16548

CONTROLO FINANCEIRO  
16174, 16332, 16333, 16334, 16358, 16359, 16360, 16361, 16364, 16459,  
16548, 16653, 16654, 16655, 16656, 16657

CONTROLO INTERNO  
16347

COOPERACAO INSTITUCIONAL  
16656

CORRUPCAO  
16643

CRESCIMENTO ECONOMICO  
16185

CULTURA DE CEREAIS  
16343

DEFICE ORCAMENTAL  
16531

DESPESAS DE SAUDE  
16346

DICIONARIO  
16595

DIVIDA PUBLICA  
16531

ECONOMIA  
16595

ESPANHA  
16615, 16657

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR  
16346

ESTADOS UNIDOS  
16185

ESTATÍSTICAS FINANCEIRAS  
16247

ESTUDO DE IMPACTO  
16343

EXECUCAO DO ORCAMENTO  
16531

FEOGA

16654, 16657

FINANCAS LOCAIS

16358, 16361

FINANCAS PUBLICAS

16127, 16167, 16174, 16185, 16188, 16247, 16248, 16249, 16251, 16252, 16253, 16254, 16332, 16333, 16334, 16343, 16344, 16346, 16347, 16348, 16350, 16352, 16358, 16359, 16360, 16361, 16364, 16425, 16455, 16459, 16531, 16548, 16558, 16595, 16615, 16643, 16647, 16653, 16654, 16655, 16656, 16657, 16658, 16682

FINANCAS REGIONAIS

16654

FINANCIMENTO DA AJUDA

16344

FINLANDIA

16682

FRANCA

16531, 16548

FRAUDE

16425, 16643, 16647, 16655, 16657, 16658

FRAUDE CONTRA A COMUNIDADE

16655, 16656, 16658

FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL

16682

FUNDACAO

16352

FUNDOS COMUNITARIOS

16656, 16657, 16658

FUNDOS ESTRUTURAIS  
16647, 16654, 16655, 16657

FUNDOS UE  
16657, 16658

GESTAO FINANCEIRA  
16548

GESTAO PUBLICA  
16332

HARMONIZACAO DAS NORMAS  
16248, 16249, 16251, 16252, 16253, 16254

INDIA  
16455

INFLACAO  
16185

INFORMATIZACAO  
16455

INSPECCAO DE ALIMENTOS  
16333, 16334

IRREGULARIDADE DO NEGOCIO  
16647

ITALIA  
16643, 16658

IVA  
16350

LEI ORGANICA  
16167

MEDICINA PRIVADA  
16346

MERCADO DE CAPITAIS

16595

NORMALIZACAO

16248, 16249, 16251, 16252, 16253, 16254

NOVA ZELANDIA

16332

OLACEFS

16425

PAISES DO PACTO ANDINO

16425

PAISES OCDE

16247

POLITICA AGRICOLA COMUM

16343

POLITICA ESTRUTURAL

16657

POLITICA FINANCEIRA

16188, 16615, 16654

POLITICA ORCAMENTAL

16558

POLITICA SALARIAL

16185

PORTUGAL

16127, 16343, 16344, 16346, 16347, 16348, 16350, 16352, 16358, 16359,  
16360, 16361, 16656

PREJUIZO FINANCEIRO

16643, 16647

PROTECCAO CIVIL

16359

PROTECCAO DOS DADOS  
16455

RECEITA  
16347

RECURSOS ORÇAMENTAIS  
16247

REEMBOLSO  
16350

REINSERCAO SOCIAL  
16360

RELATORIO DE AUDITORIA  
16127, 16343, 16344, 16346, 16347, 16348, 16350, 16352, 16358, 16359,  
16360, 16361

SISTEMA INFORMATICO  
16455

TERMINOLOGIA  
16595

TRIBUNAL DE CONTAS  
16127, 16167, 16174, 16332, 16333, 16334, 16343, 16344, 16346, 16347,  
16348, 16350, 16352, 16358, 16359, 16360, 16361, 16548, 16615, 16653,  
16654, 16656, 16658, 16682

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
16654, 16656

UNIAO EUROPEIA  
16185, 16188



## ÍNDICE DE AUTORES

ACORDAOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
199

AGLIETTA, Michel  
16188

ALEMANHA. Tribunal de Contas  
16333, 16334

AMADORI, Silvana  
16658

ANGOLA.  
16167

ANGOLA. Leis, decretos, etc.  
16167

ANGOLA. Tribunal de Contas  
16167

ANIBAL, António Anselmo  
15135

ARYA, Mukesh  
16455

ASIAN JOURNAL OF GOVERNMENT AUDIT  
307

ASOSAI  
307

ASSOCIACAO PORTUGUESA DE ECONOMISTAS  
162

ATKINSON, A. B.  
6955

AUDIGAP  
15135

AUDITORIA PUBLICA  
6495

BASSE DU DEFICIT BUDGETAIRE ET CROISSANCE DE LA  
DETTE  
16531

BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO  
686

BAPTISTA, Luís Carlos  
6497

BARBOSA, Alfredo Jaime Meneres  
16358, 16361

BEI INFORMACOES  
686

BERTUCCI, Jean-Yves  
16548

BOLETIM DO CONTRIBUINTE  
7564

BOLETIM ESTATÍSTICO  
5565

BOLETIM MENSAL DA DIRECÇÃO-GERAL DE CONTABILIDADE  
PÚBLICA  
5907

BOLETIM MENSAL DE ESTATISTICA  
325

BOUVIER, Michel  
98

BRANDAO, Nuno Manuel  
13627

BUSSE, Klause-Hennining  
16653

CADERNOS DE JUSTICA ADMINISTRATIVA  
11571

CAMARA DE COMERCIO PORTUGAL MOCAMBIQUE  
11666

CARDOSO, José Alves  
16343

CENTRO DE ESTUDOS JURIDICOS DO MINHO  
11571

COLOMBIA. Contraloria General de la Republica  
16364

COMMISSION EUROPEENNE  
16185

CORNER, David  
16655

CORREIA, Ana Simões  
199

CORREIA, António Rodolfo Simões  
199

CORREIA, José Manuel Simões  
199

CORREIA, Lia Olema Videira  
16346

CORREIA, Paulo Simões  
199

CORREIA, Rita Simões  
199

CORREIA, Susana Simões  
199

COSTA JUNIOR, Eduardo Carone  
16174

COSTA, J. A. Ferreira da  
16595

CUNHA, Paulo Moreira da  
13627

DIAS, A. Vieira  
37

DOCUMENTACAO E DIREITO COMPARADO  
702

ESCLASSAN, Marie-Christine  
98

ESTEVAO, Manuel Lucas  
2

EXAME INFORMATICA  
6497

FERNANDEZ PIRLA, Marta  
16657

FERREIRA, Cristina Pinto  
13627

FRANCA. Banque de France  
16531

GOMES, António Ramos  
162

GONCALVES, Adelino Ribeiro  
16359, 16360

GUERREIRO, Maria das Dores  
16140

HOWSE, Tricia  
16643

IFLA  
6956

IFLA JOURNAL  
6956

INDICADORES DE CONJUNTURA  
11536

INFOEURO  
11575

INFORMAR O CONSUMIDOR  
2

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE  
16248, 16249, 16251, 16252, 16253, 16254

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector  
Committee  
16248, 16249, 16251, 16252, 16253, 16254

INTOSAI  
104

JENGER, Jean  
176

JORNAL DE CONTABILIDADE  
5439

JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS  
6955

KARAN, Mehmet Baha  
16682

LAFaurIE, José Félix  
16364

LES ACTIVITES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES  
EUROPEENNES  
1848

LOPES, Daniel Pedrosa  
11666

MARTY, Vincent  
98

MAZZA, Leonardo  
16647

MELO, Manuel Raminhos Alves de  
16347, 16348, 16350

MENARD, Laurent  
16558

MENDES, José de Castro de Mira  
16352

MENDIZABAL ALLENDRE, Rafael de  
16615

MOCAMBIQUE  
11666

MORENO, Carlos  
16127

NOVA ZELANDIA. Audit Office  
16332

O ECONOMISTA  
162

O MUNICIPAL  
37

OCDE  
16247

OLIVEIRA, António Cândido  
11571

ORCAMENTO DO ESTADO PARA O ANO ECONOMICO  
8750

PALOMINO-VANEE, María  
16425

PERSONAL COMPUTER WORLD  
1564

PORTUGAL. Banco de Portugal  
5565

PORTUGAL. Banco de Portugal. Departamento de Estudos Económicos  
11536

PORTUGAL. Direcção-Geral da Contabilidade Pública  
5907

PORTUGAL. Inspeção-Geral da Administração Pública  
15135

PORTUGAL. Instituto Nacional de Defesa do Consumidor  
2

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística  
325

PORTUGAL. Ministério das Finanças  
8750

PORTUGAL. Ministério das Finanças . Direcção-Geral do Orçamento  
5907

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Comissão Euro  
11575

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1995- , (Alfredo José  
de Sousa)  
16656

PORTUGAL. Procuradoria-Geral da República. Gabinete de Documenta-  
ção e Direito Comparado  
702

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo  
199

PORTUGAL. Tribunal de Contas  
16127, 16343, 16344, 16346, 16347, 16348, 16350, 16352, 16358, 16359,  
16360, 16361

PROBLEMES ECONOMIQUES  
176

PROST, Corinne  
16558

RAMON ALVAREZ, José  
6495

REVUE FRANCAISE DE FINANCES PUBLIQUES  
98

REVUE INTERNATIONALE DE LA VERIFICATION DES COMPTES  
PUBLICS  
104

RIBEIRO, João Pedro Pinto  
16595

RIBEIRO, João Pinto  
16344

SCIALOM, Laurence  
16188

SERRA, José de Almeida  
162

SESSIN, Thierry  
16188

SILVA, Miguel Ribeiro e  
6497

SOARES, Severo Praxedes  
5439

SOCIOLOGIA  
16140

SOUSA, Alfredo José de  
16245, 16246, 16656

SOUSA, Peixoto de  
7564

STERN, N. B.  
6955

SWARBRICK, Guy  
1564

TARIM, Armagan  
16682

TESCHENER, Rainer  
16654

THE DEVELOPMENT OF IT AUDIT IN CHINA  
16459

UNIAO EUROPEIA. Tribunal de Justiça  
1848

WEDEL, Hedda von  
16334









