REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS
N.º 37
JAN./JUN. 2002

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 Adelino Ribeiro Gonçalves
– Conselheiro Amável Dias Raposo
– 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)
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 37 – Janeiro a Junho de 2002
Tiragem: 1750 exemplares
ISSN: 0871 3065
Depósito Legal: 93097/95

V Congresso da Eurosai
(Moscovo, 27 - 31 Maio 2002)

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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOUTRINA

O papel das instituições supremas de controlo na melhoria da gestão pública..... 25
Por: Alfredo José de Sousa

O Ministério Público no Tribunal de Contas..... 39
Por: Nuno Lobo Ferreira

O Ministério Público junto do Tribunal de Contas: As relações com os órgãos de controlo interno..... 65
Por: Nuno Lobo Ferreira

O Tribunal de Contas e o controlo da função pessoal na Administração Pública..... 79
Por: Helena Lopes

O papel das ISC no âmbito da terceira fase da UEM..... 97
Por: João Parente

DOCUMENTOS

INTERNOS

Palavras proferidas por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, na posse dos auditores-coordenadores e auditores-chefes da Direcção Geral do Tribunal de Contas..... 111

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1998 131

Resolução da Assembleia da República nº 2/2002: aprova a Conta Geral do Estado do ano de 1998. 149

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

A regulamentação e funcionamento das fundações. As fundações de titularidade pública. Referência especial às fundações públicas de saúde. (trad. do original em Língua Castelhana publicado na *Revista Española de Control Externo*). 153
Por: Miguel Ángel Cabra de Luna

Nova configuração do relatório anual do Tribunal de Contas como registo de actividades. (trad. do original em Língua Castelhana publicado na *Revista Española de Control Externo*) 225
Por: Julián Máñez Vindel

Sobre a lei geral da estabilidade orçamental. (trad. do original em Língua Castelhana publicado na *Revista Española de Control Externo*) 257
Por: Maria Teresa Costa Campi

Auditoria alargada dos balanços de empresas participadas – análise comparativa no plano internacional. 279
Por: Jochen Wenz

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Recomendações do V Congresso da EUROSAI (Moscovo, 27-31 de Maio 2002) 297

ACÓRDÃOS E SENTENÇAS

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão nº 12/2002, de 19 de Fevereiro — *Dispensa de procedimento pré-contratual. Objecto do contrato. Trabalhos complementares de desmontagem.* 311

Acórdão nº 15/2002, de 5 de Março — *Prova documental superveniente. Sanação do vicio por ratificação* 323

Acórdão nº 20/2002, de 30 de Abril — *Concurso público. Prazo de execução da obra. Proposta economicamente mais vantajosa.* 329

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Acórdão nº 1/2002, de 19 de Janeiro — *Responsabilidade financeira reintegratória. Órgão colegial. Ilicitude. Culpa. Pagamento indevido.* 341

Acórdão nº 7/2002, de 24 de Abril — *Requerimento para julgamento. Rejeição da acusação* 353

Sentença nº 8/2002, de 19 de Abril — *Estatuto remuneratório dos eleitos locais. Subsídio de transporte. Dano. Responsabilidade financeira reintegratória.* 369

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS 381

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO) 389

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO) 405

RELATÓRIOS DE AUDITORIA: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTROLO CONCOMITANTE – 1ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 2/2002 — *Acção de fiscalização concomitante ao Hospital José Joaquim Fernandes – Beja* 413

Relatório de Auditoria nº 4/2002 —*Acção de fiscalização concomitante à Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar.* 417

CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

Parecer sobre a Conta da Assembleia da República — *Ano económico de 2000* 423

Relatório de Auditoria nº 1/2002 — *Auditoria à APOR – Agência para a modernização do Porto, S.A.* 425

Relatório de Auditoria nº 6/2002 — *Apoios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nas áreas do teatro, da dança e da música.* 435

Relatório de Auditoria nº 7/2002 — *Auditoria ao Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT).* 459

Relatório de Auditoria nº 8/2002 — *Auditoria de gestão à RTP – Radiotelevisão Portuguesa, S.A.*. 465

Relatório de Auditoria nº 9/2002 — *Auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação.* 483

Relatório de Auditoria nº 21/2002 — *Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a parcerias e iniciativas públicas.* 491

Relatório de Auditoria nº 26/2002 — *Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo de pensões*.. 497

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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão nº 140/2002 — *Fiscalização prévia do Tribunal de Contas (isenção do visto). Instituto público. Ente público empresarial. Reserva de competência legislativa da AR. Inconstitucionalidade orgânica* 523

Autos de recurso nº 603/99 – 1ª Secção do Tribunal Constitucional — *Reserva de competência legislativa da AR. Fiscalização prévia do Tribunal de Contas (isenção de visto). Instituto público. Ente público empresarial. Inconstitucionalidade orgânica.* .....
1. Acórdão nº 147/2002 – 1ª Sec. TC-PL 563
2. Acórdão do T Contas nº 73/99 – 1ªS/SS – objecto do recurso 571
3. Alegações do MºPº proferidas nos autos de rec. 603/99 579

Acórdão nº 208/2002 — *Ingresso na função pública. Excepções à regra do concurso. Competência legislativa reservada da AR. Inconstitucionalidade orgânica* 589

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão de 14 de Março de 2002 - 1ª Secção – Contencioso Administrativo — *Avaliação dos concorrentes. Aquisição de bens e serviços. Capacidade técnica. Fornecimento de bens. Proposta mais vantajosa.* 609

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Junho de 2002 623

RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA

GAO Perfomance and accountability highlights – 2001 639

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas 653

Publicações periódicas. 671

Índices de assuntos 677

Índices de autores 689

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[1].

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.

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

---

[1] Mais informação institucional sobre o Tribunal de Contas e a sua actividade pode ser obtida através do *website* 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 2° do Decreto-Lei n° 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 n° 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 n° 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

(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 nº 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP nº 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 nº 5 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 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 4* 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.

---

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

Artigo 5º
(Estrutura)

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

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 Departa-

mento 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

DOUTRINA

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO NA MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA

Por: Alfredo José de Sousa[1]

[1] Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas. Intervenção na Abertura Solene do Mestrado em Gestão Pública da Universidade de Aveiro – 1 de Março de 2002.

1- Permitam-me que, para melhor compreensão do papel duma I.S.C./Tribunal de Contas no seio do Estado recupere uma imagem que noutra oportunidade utilizei: "Numa perspectiva prosaica, sem fazer apelo a qualquer teoria filosófica, política, jurídica ou económica, pode dizer-se que o Estado é uma grande sociedade anónima de que são accionistas todos os cidadãos/contribuintes.

E é contribuinte, mesmo sem disso ter consciência, aquele que compra uma simples caixa de fósforos ou que toma um café.

Como tal, o Estado tem um conselho de administração que é o Governo, ao qual cumpre tomar as decisões indispensáveis ao seu funcionamento com vista à obtenção de "lucros", ou seja, do bem-estar de todos e de cada um dos cidadãos.

Para isso cobra as necessárias receitas e sobretudo realiza as adequadas despesas com o dinheiro dos accionistas (cidadãos-contribuintes).

De igual modo, o Estado tem uma assembleia geral – a Assembleia da República (AR) – que traça linhas gerais por que há-de pautar a actuação do Governo, quer quanto aos objectivos a alcançar (Plano) quer quanto aos meios a empregar (Orçamento).

Para fiscalizar a actividade deste conselho de administração, verificando a regularidade dos livros e registos contabilísticos, a exactidão do balanço e a demonstração dos resultados, com elaboração dum parecer anual sobre a respectiva conta de gerência, também o Estado tem um conselho fiscal que é o Tribunal de Contas (TC)"[2].

Só que o Estado, desde a **2ª metade do séc. XX**, tem vindo a sofrer alterações profundas na sua organização e funcionamento, quanto à quantidade e complexidade das suas prestações aos cidadãos.

Alterações profundas determinadas não apenas por condicionantes políticas internas, mas sobretudo por condicionantes externas de ordem económica, política e militar.

Assistimos à implantação de uma **nova ordem económica internacional**, em que avulta o crescimento da liberalização do comércio e da circulação de capitais, e a fácil deslocalização das empresas em função da mão-de-obra barata.

À dualidade dos blocos políticos mundiais existente até à queda do muro de Berlim sucedeu a **construção de blocos económicos** entre os Estados, em regra, do mesmo continente: Europa, América e Ásia.

O Estado Providência, que garantia o bem estar dos cidadãos, com a promoção do emprego, da saúde e da segurança social, incluindo a da ter-

---

[2] Revista do Tribunal de Contas, nºs 21 e 22, pág. 91.

ceira idade, vem cedendo passo ao **Estado neo-liberal** privilegiador da iniciativa privada nessas áreas.

Funções tradicionalmente públicas do Estado, em matéria de obras infraestruturais, ensino, saúde, segurança social e até de segurança pública, realizados com receitas do O.E., com os impostos dos cidadãos, passam a ser exercidos pela iniciativa privada ou no âmbito de concessões e parcerias público-privadas.

O Estado Providência levou ao **crescimento contínuo da despesa pública** e, face à inelasticidade das receitas tributárias, ao crescimento da dívida pública.

A integração dos Estados da C.E. na União Monetária e consequente adopção da moeda única postulou um pacto de estabilidade e crescimento para garantir a **sustentabilidade do Euro**.

Para cumprir as exigências deste pacto, os Estados membros tiveram e têm que adoptar medidas de **contenção do défice orçamental** até ao saldo zero em 2004, sob a cominação de significativas sanções.

Duma maneira geral, todos os Estados do Euro recorreram e recorrem a instrumentos de **engenharia orçamental e financeira**, como os *project finance*, os *leasing*, para projectos de investimento plurianuais que seriam inexequíveis com os tradicionais encargos orçamentais globais.

O recurso a sociedades, fundações e associações de capitais públicos ou de **entidades públicas regidas pelo direito privado** tornou-se uma constante, quer a nível de Administração central quer autárquica, para o desempenho de funções até então cometidas a entidades públicas tradicionais.

Tudo para subtracção do exercício das respectivas actividades financeiras às normas da contabilidade pública e da função pública em nome da flexibilidade e eficácia da gestão.

Completam este quadro, sem o esgotar, todas as manobras de **subor-çamentação** nas funções do Estado que todos os anos exigem vultuosos encargos orçamentais como a saúde e a educação.

2- Perante esta complexidade do Estado, os **órgãos de controlo externo** independente das finanças públicas – o Tribunal de Contas nos Estados de tradição napoleónica e as Auditorias-Gerais nos anglo-saxónicos – tiveram que se reestruturar para acompanhar tão profundas e céleres alterações.

Do tradicional **controlo da legalidade e regularidade formal** dos actos de execução orçamental da Administração Pública passou-se ao **controlo da respectiva gestão financeira**, na perspectiva da economia, eficácia e eficiência.

Controlo que passou a abranger, inclusivamente, o sector público empresarial e a subsequente privatização das suas unidades.

Mudaram-se os sistemas de contabilidade pública. Da contabilidade de caixa passou-se à contabilidade patrimonial, que integra não só os pagamentos como os compromissos e os activos corpóreos e incorpóreos.

Em 1953, em Cuba, é constituída a Organização Internacional das Instituições Superiores das Finanças Públicas (**INTOSAI**) aberta à adesão de todos os países membros da O.N.U., à qual se encontra afiliada.

As conclusões e recomendações dos seus congressos trienais (INCOSAI) têm sido a fonte internacionalmente acatada das reformas legislativas e orgânicas das I.S:C:, sobretudo dos novos Estados de África, primeiro, e da Europa de Leste na última década.

Como têm sido a matriz da renovação e intensificação do controlo financeiro externo nas suas diversas vertentes.

Sobretudo após a **Declaração de Lima** aprovada no IX INCOSAI, no Perú, em 1997.

Nela se encontram os **princípios básicos** que devem enformar a actuação das I.S.C. no controlo das finanças públicas, de que se destacam:

- Independência funcional, orgânica e financeira das I.S.C., garantida pela Constituição ou pela lei, face a quaisquer organismos estatais;
- Para além da tarefa tradicional do controlo da legalidade e regularidade das operações orçamentais, as I.S.C. devem ocupar-se da economia, eficácia e eficiência de tais operações, quer individualmente quer inseridas numa actividade global, segundo programas de actividade por elas próprias aprovadas;
- Cooperação com o Parlamento, ao qual deverão remeter quer os relatórios anuais, da sua actividade, quer os relatórios sobre assuntos de especial importância;
- Cooperação com os governos que empreendam reformas administrativas, fornecendo-lhe pareceres e toda a informação, incluindo recomendações tendentes a melhorar a gestão.

O desenvolvimento destes (e outros) princípios foi objecto de ulteriores congressos, tendo o XVII INCOSAI, realizado na Coreia do Sul em 2001, reiterado que as I.S.C. devem apresentar ao Parlamento e, eventualmente, ao Governo e à opinião pública, as suas observações sobre a actividade da A. P., bem como as sugestões destinadas a melhorar a legislação, os regulamentos e os procedimentos em matéria administrativa e financeira.

3- Com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986, tornou-se imperativa **a reforma do Tribunal de Contas**, regido basicamente pela legislação da 1ª República e do Estado Novo.

Imperativo, de resto, que decorria já da própria C.R. de 1976, que visava adequar o Tribunal de Contas à nova ordem constitucional.

Essa reforma teve a sua primeira etapa na Lei nº 86/89, de 8/9.

Mas foi sobretudo pela **Lei nº 98/97 de 26/8** que, no concernente ao enquadramento legislativo, tal reforma teve o **impulso decisivo.**

Nela se consagraram parte substancial dos princípios básicos da INTOSAI, no ponto que ora nos ocupa, designadamente:

a) A apreciação da **legalidade** bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da **gestão financeira das entidades do sector público administrativo e do sector público empresarial**, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno (artºs 5º nº 1 f), 41º nº 2 e artº 54º nº 3 f) e g));
b) A possibilidade do Tribunal de Contas fazer **recomendações** nas suas decisões em matéria de fiscalização prévia aos organismos sujeitos ao seu controlo "no sentido de suprir ou evitar no futuro" as ilegalidades detectadas;
c) A possibilidade do Tribunal de Contas - no parecer sobre a C.G.E. e nos seus relatórios de auditoria, formular "**recomendações** à Assembleia da República ou ao Governo em ordem a serem **supridas as deficiências** da gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços (artºs 41º nº 3 e 54º nº 3 j)";
d) A possibilidade de emitir "**pareceres** elaborados a solicitação da Assembleia da República ou do Governo sobre projectos **legislativos em matéria financeira**"(artº 5º nº 2).

4- Antes de mais convém precisar que a apreciação da boa gestão financeira, que não apenas da legalidade formal, não se pode confundir com qualquer juízo de valor sobre a **opção política** do decisor da despesa pública.

Esta **opção política**, isto é, dos fins escolhidos pela autoridade política não pode nem deve ser sindicada pelo Tribunal de Contas nas suas auditorias.

Tão só os meios financeiros utilizados e os resultados são objecto da actuação do T.C., numa perspectiva técnica de economia, eficiência e eficácia.

A economia, visa a minimização dos custos dos recursos adquiridos ou utilizados em certa actividade, aferida em função da qualidade, quantidade, do preço e da oportunidade da sua aquisição.

A eficiência aprecia a relação entre os resultados obtidos (outputs) e os recursos ou meios utilizados (inputs) tendo em vista a sua optimização (produtividade).

A eficácia avalia o grau de realização dos objectivos e a relação entre os objectivos fixados e os resultados obtidos.

É evidente que para tal apreciação ou avaliação tem enorme importância a comparação da gestão auditada com métodos de gestão idênticos, as "normas de boa prática", isto é, a comparação com rácios de "inputs" e "outputs" de organizações similares.

As auditorias de gestão, operacionais ou de resultados só nos últimos anos têm sido desenvolvidas pelo Tribunal de Contas.

Em boa verdade, só com a lei nº 98/97, tal tipo de acções foi inscrito de forma explícita e clara nas competências do Tribunal de Contas.

Anteriormente e no seguimento da tradição de muitas décadas, o Tribunal de Contas em Portugal aliás como as instituições de controlo externo homologas doutros países, restringiam a sua actividade à fiscalização da legalidade formal, procedimental e financeira da despesa pública.

5- Mas uma eficaz fiscalização da legalidade também pode contribuir para a melhoria da gestão da A.P., quer se desenvolva "a priori", concomitantemente ou sucessivamente no que respeita aos actos controlados.

A fiscalização prévia, que hoje se confina aos contratos de obras públicas e aquisição de bens e serviços de maior expressão financeira (artº 46º), tem um grande efeito preventivo e pedagógico.

Com efeito **obriga as entidades do sector público administrativo a conformar os seus procedimentos** administrativos e substantivos **com a lei**, tal como resulta interpretada na jurisprudência do Tribunal de Contas.

São do conhecimento geral, até pela divulgação na comunicação social, os casos em que o Tribunal de Contas tem declarado ilegais os adicionais de contratos de empreitada com **obras a mais** que ultrapassem os 25% do preço do contrato inicial.

Ou a afirmação sistemática da **ilegalidade da adjudicação** de contratos por preços superiores a 25% face ao valor base a que o concurso se subordinou.

De igual modo, também nesta sede de fiscalização prévia dos contratos tem sido frequente o Tribunal de Contas ao verificar certas ilegalidades financeiras de menor gravidade, fazer recomendações no sentido do seu

suprimento no futuro, concedendo não obstante o respectivo visto a tais contratos.

6- Onde a actuação do Tribunal de Contas tem contribuído de maneira significativa para a melhoria da actuação da Administração Pública é na **fiscalização concomitante** da legalidade dos actos e contratos.

Esta espécie também só com a Lei nº 98/97 mereceu consagração inovadora.

Ao longo dos últimos anos o Tribunal de Contas tem realizado auditorias concomitantes a actos de gestão de recursos humanos, área que deixou de estar sujeita a fiscalização prévia.

O chamado "Visto" do pessoal, desde o final do século XIX, que era a ocupação predominante da competência do Tribunal de Contas.

Nenhum acto – nomeação, promoção ou contrato – produzia efeitos sem que tivesse merecido o "Visto".

Arredada tal fiscalização prévia da competência do Tribunal de Contas, foi compensada pela fiscalização concomitante.

E com bons resultados.

São frequentes as situações em que os organismos ou serviços auditados da Administração Central ou Autárquica, objecto de auditorias concomitantes aos seus procedimentos de recrutamento ou promoção de pessoal, perante as observação de ilegalidade feitas pelos auditores, acatam e corrigem esses procedimentos revogando-os e substituindo-os pelos conformes à lei.

Como meros exemplos podem citar-se, a auditoria concomitante feita ao Hospital de Santa Luzia em Elvas, em 2000 e ao Instituto Português de Oncologia Dr. Francisco Gentil, de Coimbra, em 2001.

7- Também se verificam com frequência situações de **acatamento de recomendações**, com correcção de procedimentos ilegais ou actos de deficiente gestão financeira, **nas auditorias de fiscalização "a posteriori".**

Designadamente, quanto tais auditorias detectam ausências ou insuficiências do controlo interno dos organismos ou serviços auditados.

O suprimento de tais situações, **instalando ou corrigindo os sistemas de controlo interno**, são um contributo decisivo para a melhoria da gestão financeira dos respectivos serviços ou organismos.

A este respeito e, a título de exemplo gostaria de referir os casos das **viagens dos Deputados** da Assembleia da República e a implementação do **Rendimento Mínimo Garantido**.

No primeiro caso, nos sucessivos pareceres anuais sobre a conta da Assembleia da República, o Tribunal de Contas vinha observando que

havia divergências entre o preço facturado pelas agências de viagens (superior) e o que constava dos respectivos bilhetes (inferior), revertendo as diferenças para outro tipo de despesas.

Na sequência das observações e recomendações do Tribunal de Contas foram sendo proferidas **deliberações da Assembleia da República no sentido de regulamentar os procedimentos de tais despesas**, o que veio a suceder (1997 e 1998).

De tal modo que, nos pareceres das Contas de 1998 e 1999 o Tribunal de Contas constatou expressamente que **as deficiências** de controlo anteriormente detectadas **foram colmatadas**, tendo havido reposição de dinheiros públicos indevidamente dispendidos em tais viagens.

No segundo caso, o Tribunal de Contas constatou que o défice de preceitos tendentes à prevenção e penalização de eventuais fraudes, quer deficiências nos documentos de candidatura às prestações quer a necessidade de introdução de mecanismos de controlo mais eficazes das situações dos beneficiários.

Na sequência das recomendações do respectivo relatório de auditoria, vieram a ser introduzidas **alterações legislativas** ao regime jurídico do Rendimento Mínimo Garantido e **corrigidas algumas práticas administrativas e de controlo interno**.

Estas recomendações são meramente **opinativas**, não vinculando juridicamente a entidades auditadas ao seu acatamento[3].

Obrigarão todavia a fundamentar o seu não acatamento.

É aqui que o **Parlamento** deve desempenhar um papel importante na melhoria da gestão pública, sempre que tais recomendações sejam tecnicamente credíveis, factíveis e oportunas.

As respectivas comissões parlamentares, debruçando-se sobre os relatórios **de auditoria do Tribunal de Contas,** podem influenciar o Governo a providenciar pelo seu acatamento.

É o que acontece nos **países anglo-saxónicos**, designadamente no Reino Unido, em que há uma estreita cooperação entre o Auditor-Geral e a competente comissão parlamentar.

8- A eventual contribuição do Tribunal de Contas para a melhoria dos "projectos legislativos em matéria financeira", emitindo **pareceres a solicitação da Assembleia da República ou do Governo**, tem sido escassa, ao contrário do que sucede noutros países.

---

[3] Cfr. José F.F. Tavares, Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues, Coimbra Editora, págs. 717 e segs.

O Governo só solicitou uma vez um parecer sobre a alteração do diploma constitutivo da "JAE-Construções, SA" (DL nº 142/97).

Por seu turno a Assembleia da República, também só uma vez solicitou um parecer sobre um projecto de alteração legislativa alargando a capacidade de fiscalização do exercício da função accionista do Estado.

Em ambos os casos, o Tribunal de Contas elaborou os pareceres solicitados que foram decisivos para o desfecho das respectivas iniciativas legislativas.

Relativamente a uma recente iniciativa legislativa de largo alcance em matéria financeira – Lei nº 91/2001 sobre o Enquadramento do Orçamento do Estado –, a Comissão de Economia e Finanças anunciou que iria solicitar ao Tribunal de Contas um parecer mas não chegou a concretizar tal solicitação.

Diferentemente do que sucedeu em França, onde o Tribunal de Contas teve papel preponderante na preparação da Lei Orgânica relativa às leis de finanças (correspondente à nossa LEOE) publicada em Agosto de 2001, como adiante referiremos.

9- Para que o controlo financeiro potencie uma eficaz melhoria da gestão pública, torna-se necessário **articular a acção dos organismos de controlo interno entre si** e entre todos global e coerentemente **e o órgão de controlo externo** que é o Tribunal de Contas.

Mais. Torna-se indispensável a cooperação entre o órgão de controlo externo e o Parlamento, a quem por excelência compete o controlo político da actividade financeira do Estado.

O nosso sistema jurídico contém potencialidades que permitem levar à prática um tal sistema integrado, global e eficaz de controlo financeiro.

Desde logo com a instituição do **Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado** (SCI) pelo DL nº 166/98, de 25/6.

Integrado por todas as Inspecções Gerais dos Ministérios e todos os órgãos de controlo interno, essa estrutura tem um Conselho Coordenador que, além do mais, articula os planos e relatórios sectoriais da actividade do controlo.

O Tribunal de Contas faz-se representar nos trabalhos deste organismo.

Não menos importante é a articulação entre os órgãos de controlo interno e o Tribunal de Contas.

A Lei nº 98/97 contempla expressamente essa articulação, atribuindo ao **Presidente do Tribunal de Contas** a promoção das "acções necessárias ao intercâmbio, coordenação de critérios e conjugação de esforços entre todas as entidades encarregadas do controlo financeiro" (artº 11º nº 3).

E o Presidente do Tribunal de Contas tem, nesse sentido, tido participação activa nas reuniões do Conselho Coordenador do SCI.

Mas esta articulação vai mais longe e passa pelos **deveres de colaboração do órgãos de controlo interno**, que devem comunicar ao Tribunal de Contas os seus programas anuais e plurianuais e os seus relatórios de auditoria (artº 12º).

Este sistema integrado do controlo financeiro, cuja implementação tem sido gradual, tem manifestas potencialidades de contribuir para a melhoria da eficácia da gestão da coisa pública.

10- A **cooperação entre o Tribunal de Contas e a Assembleia da República**, para que esta exerça convenientemente as suas competências constitucionais de fiscalização política da actividade financeira está também expressa e claramente contemplada na lei.

Dispõe a C.R. que "a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele Tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social" (artºs 107º, 162º d) e 214º nº 1 a)).

É claro que essa fiscalização da execução do Orçamento há-de processar-se **ao longo do ano** a que respeita.

Nesse sentido a Lei nº 98/97 (artº 36º nº 3), e a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (artº 56º nºs 3, 5 e 7 b)) consagra inequivocamente a fiscalização concomitante da execução orçamental.

Todavia, apesar de tal clareza de propósitos legislativos, a implementação prática desta competência do Tribunal de Contas tem deparado com obstáculos de difícil transposição.

Para que o acompanhamento da execução orçamental ao longo do ano seja possível, torna-se necessário que o Tribunal de Contas **aceda em tempo real à informação do Ministério das Finanças sobre essa execução**, quer no âmbito das receitas e despesas quer da dívida pública quer do investimento público.

Só assim seria exigível ao Tribunal de Contas a elaboração de **relatórios intercalares sobre os resultados desse controlo concomitante**.

A própria Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, aliás, esquecendo recomendações sucessivas feitas pelo Tribunal de Contas nesse sentido, omitiu o dever do Governo prestar tempestivamente ao Tribunal de Contas as informações necessárias para a realização daquele controlo.

Só prevê tal obrigação relativamente à Assembleia da República (artº 56º nºs 3, 4 e 6).

Foi nesta área de controlo orçamental que mais se fez sentir a falta de parecer técnico do Tribunal de Contas para a elaboração daquela lei.

Ao contrário do que sucedeu recentemente em França em que a feitura de lei idêntica teve a importante colaboração do Tribunal de Contas.

11- Vale a pena, antes de concluir, fazer um percurso sumário sobre o processo de elaboração e aprovação da **lei orgânica das leis de finanças em França**[4], equivalente à nossa lei do enquadramento orçamental.

Em 1998, Laurent Fabius, ao tempo Presidente da Assembleia Nacional constituiu um grupo de trabalho, por ele presidido e composto por deputados de todas as formações políticas, para profunda reflexão sobre a questão de despesa pública, sua eficácia e controlo parlamentar.

Era então adquirido que **o Parlamento** ao longo dos tempos mudou a sua natureza e já não era capaz de ter um papel decisivo nas escolhas orçamentais, definidas anualmente pelo Governo na proposta de lei orçamental, sem lhe deixar significativa margem de manobra.

Dai que devesse **recentrar a sua legitimidade democrática** de representação dos contribuintes na verificação da **transparência orçamental**, no controlo da **eficácia da despesa pública** e na avaliação das políticas públicas.

Em 1999 aquele grupo de trabalho apresentou **um relatório**[5], após audição de prestigiados universitários, deputados da comissão parlamentar de finanças, antigos directores do orçamento, ex-Ministros das Finanças (entre eles Jacques Delors), o Presidente Pierre Joxe e vários Conselheiros do Tribunal de Contas e até o Auditor-Geral do Reino Unido.

Entre outras medidas preconizou-se:

- Em cada ano a criação no seio da Comissão Parlamentar de Finanças, de uma **missão de avaliação e de controlo** para conduzir aprofundadamente investigações sobre 4 ou 5 políticas públicas.
- Dotação dessa comissão de um **banco de dados orçamentais e financeiros**, que permitisse proceder às suas próprias simulações e projecções.
- **Acesso directo ao banco de dados do Ministério das Finanças.**
- **A co-presidência** da referida missão de avaliação e controlo por um membro da **Oposição**, bem como a associação da Oposição à preparação das respectivas audições semanais.
- Articular os pedidos do Parlamento com o programa anual de fiscalização do Tribunal de Contas.

---

[4] Cfr. Revue Française de Finances Publiques nº 76, Nov. de 2001.

[5] «Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlamentaire», publicado pela Assemblée Nationale, 1999.

Algumas desta medidas e muitas outras em matérias orçamentais diversas do controlo, foram consagradas na lei orgânica relativa às leis de finanças publicada em **Agosto de 2001**, precisamente na mesma altura em que a nossa Lei nº 91/2001 (LEO) foi publicada.

Sem embargo, logo em 1999 foi criada a referida "Missão de Avaliação e Controlo" que reuniu semanalmente, procedendo a debates e audições com a cooperação do Tribunal de Contas.

Na referida lei orgânica ficou consagrado (artºs 57º e 58º) que **a Comissão de Finanças da Assembleia Nacional e do Senado** seguem e controlam a **execução** das leis de finanças e procedem à **avaliação** de todas as questões com ele relacionadas.

Tudo com a cooperação do Tribunal de Contas, salvaguardada a independência deste.

12- Em jeito de conclusão impõe-se afirmar que o papel das ISC, em qualquer Estado, para melhoria da gestão pública **passa necessariamente pelo Parlamento**.

É o Parlamento que, autorizando a cobrança dos impostos e a realização da despesa pública anualmente, há-de cumprir a tarefa fundamental de acompanhar e avaliar o modo como a actividade financeira do Governo é executada, designadamente em matéria de despesa pública.

Assim o impõe a sua função de **representação dos cidadãos contribuintes**, em nome dos quais anualmente aprova o Orçamento e ulteriormente aprecia a respectiva Conta Geral do Estado.

A adjuvância do Tribunal de Contas, órgão técnico independente de controlo financeiro externo, é fundamental.

As observações e recomendações que por ele são feitas quer nos relatórios de auditoria quer no próprio parecer da Conta Geral do Estado, tendentes à melhoria da gestão pública, só ganham eficácia se o Parlamento delas se ocupar e der seguimento.

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO TRIBUNAL DE CONTAS*

* Apresentação no âmbito da visita de estudo ao Tribunal de Contas e seus Serviços de Apoio de quatro Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas de Angola e de um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Cabo Verde
Sala de Sessões – 4º Piso – Edifício Sede, Lisboa, 13 de Maio de 2002

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO TRIBUNAL DE CONTAS

SUMÁRIO:

1. Introdução
2. Funções Gerais
3. O Ministério Público na Lei n.º 98/97, de 26/8
    1. O posicionamento do Ministério Público
    2. A Intervenção processual
        1. A 1ª Secção
        2. A 2ª Secção
        3. A 3ª Secção
        4. O Plenário Geral
4. O Ministério Público nas Secções Regionais
5. Emolumentos

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO TRIBUNAL DE CONTAS

1. Introdução

Na ordem constitucional portuguesa, o Tribunal de Contas é um órgão de soberania que está integrado na Parte III – Organização do Poder Político – Título V – Tribunais – Capítulo II – Organização dos Tribunais – e é definido como ***"órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:***

*a) **dar parecer sobre a Conta Geral do estado, incluindo a da segurança social;***
*b) **dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;***
*c) **efectivar a responsabilidade por infracções financeiras;***
*d) **exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei"***[1].

Para o desempenho destas funções, o Tribunal de Contas está organizado em Plenário Geral e três Secções especializadas[2]:

- A 1ª Secção, de fiscalização prévia e concomitante;
- A 2ª Secção, de fiscalização concomitante e sucessiva;
- A 3ª Secção, de julgamento.

Por força desta orgânica constitucional, junto do Tribunal de Contas está representado o Ministério Público, órgão do Estado a que é conferida natureza judiciária, razão por que o insere no título referente ao mesmo órgão de soberania ***"Tribunais"***[3].

Por isso, tal como desde a criação do Tribunal de Contas, o Ministério Público aqui está representado de acordo com o seu estatuto constitucional e legal.

---

[1] Art. 214º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa
[2] Art. 15º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[3] Arts. 219º e 220º da Constituição da República Portuguesa

2. Funções Gerais

Tomando em consideração o estatuto constitucional do Ministério Público, compete-lhe, no Tribunal de Contas, desempenhar as funções definidas na Constituição e que são, fundamentalmente, a representação do Estado, a defesa dos interesses determinados pela lei, o exercício da acção de responsabilidade financeira e a defesa da legalidade democrática[4].

Assim, a representação do Ministério Público compete ao Procurador-Geral da República, que se faz actualmente substituir por três Procuradores-Gerais Adjuntos, na sede, e mais dois Magistrados, actualmente também Procuradores-Gerais Adjuntos, um na Secção Regional dos Açores e outro na Secção Regional da Madeira[5].

A lei confere ao Ministério Público direito a apoio administrativo, com a dotação das unidades para o efeito necessárias[6], devendo, para tal, o Director-Geral, a solicitação do Ministério Público, destacar pessoal técnico e administrativo em número adequado às necessidades[7].

Em função destas normas, está actualmente o Ministério Público dotado de um Núcleo de Apoio, técnico e administrativo, próprio, constituído por três elementos, sendo dois deles técnicos, um de formação económica e outro de formação jurídica, e um administrativo.

Na Secção Regional da Madeira está atribuído um funcionário da carreira administrativa para este efeito.

3. O Ministério Público na Lei n.º 98/97, de 26/8

1. O posicionamento do Ministério Público

Por força deste estatuto legal, no Tribunal de Contas o Ministério Público, aqui representado nos termos acima descritos, intervém oficiosamente e de acordo com a lei do processo nas 1ª e 3ª Secções, mas não tem in-

---

4 Art. 219º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa

5 Art. 29º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8

6 Art. 30º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8

7 Art. 5º, n.º 8 do Dec. Lei n.º 440/99, de 2/11 e art. 17º, n.º 2 do Regulamento Interno do Tribunal de Contas

tervenção na 2ª Secção, embora esta lhe deva transmitir todos os relatórios aprovados[8].

Importa desde já salientar que na 3ª Secção do Tribunal de Contas, incumbida fundamentalmente do julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades financeiras e de multa, o Ministério Público é a única entidade com competência para aí requerer estes julgamentos[9] e fá-lo, essencialmente, com base em factos apurados e concretizados nos relatórios aprovados pelas 1ª e 2ª Secções[10], ou com base nos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a Conta da Assembleia da República ou as Contas das Regiões Autónomas, mas, nestes casos, só mediante comunicação das entidades que aprovem tais pareceres[11].

Pode ainda fazê-lo com base nos relatórios produzidos pelos órgãos de controlo interno que concretizem ***"situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras"***, embora a lei não o refira expressamente, mas sem poder deixar de ser interpretada nesse sentido, já que a mesma lei impõe o envio desses relatórios[12], e não distingue, depois, os relatórios de auditoria em função da sua proveniência[13].

Do mesmo modo, poderá o Ministério Público requerer o julgamento de responsáveis na 3ª Secção com base em denúncias de organismos ou entidades públicas e de particulares, desde que reunidas as demais condições exigidas para os relatórios produzidos pelos órgãos de controlo interno.

2. A intervenção processual

1. A 1ª Secção

A 1ª Secção está encarregada da fiscalização prévia e concomitante e tem como competência fundamental *"fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e*

[8] Art. 29º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[9] Art. 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[10] Art. 57º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[11] Art. 5º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[12] Art. 12º, n.º 2, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/8
[13] Arts. 57º, n.º 1 e 58º da Lei n.º 98/97, de 26/8

responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º"[14].

Esta fiscalização é dirigida à verificação da legalidade dos actos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa e do cabimento orçamental dos respectivos encargos, bem como da observância dos limites de endividamento e das finalidades estabelecidas pela Assembleia da República nos instrumentos geradores de dívida pública[15].

Hoje estão excluídos da fiscalização prévia todos os actos e contratos de pessoal, após o decurso de um período transitório[16], apenas ficando como excepção a possibilidade de submeter a visto actos ou contratos ainda não executados em que sejam detectadas ilegalidades no âmbito da fiscalização concomitante[17].

Por força disto e decorrido aquele período transitório, no restante, a fiscalização prévia está agora reduzida aos actos e contratos de aquisição de bens e serviços de maior expressão financeira[18], devendo as leis do orçamento, em cada ano, estabelecer o limite abaixo do qual esses instrumentos ficam dispensados da remessa ao Tribunal de Contas[19].

Esta 1ª Secção pode ainda actuar em sede de fiscalização concomitante, ***"através da realização de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos actos e contratos que impliquem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei ou deliberação do tribunal"***, cujos relatórios podem, nomeadamente, servir de base a processos de responsabilidade financeira ou multa, a introduzir pelo Ministério Público na 3ª Secção[20].

Toda esta actividade da 1ª Secção consta de um programa trienal aprovado pelo Plenário Geral com base no programa trienal sectorial da Secção[21] e que depois tem concretização efectiva, com subordinação a esse programa trienal, no programa anual detalhado, que deverá conter a relação

---

[14] Art. 5º, n.º 1, al. C) da Lei n.º 98/97, de 26/8
[15] Art. 44º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[16] Art. 114º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[17] Art. 49º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[18] Art. 46º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[19] Art. 48º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[20] Art. 49º, n.º 1, al. A) e 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[21] Art. 37º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8

de organismos ou serviços dispensados, total ou parcialmente, de fiscalização prévia e dos que serão objecto da fiscalização concomitante[22].

Refira-se, a propósito, que, até ao corrente ano de 2002, nunca o Tribunal usou dessa prerrogativa de dispensa de fiscalização prévia nos seus programas anuais.

Se desta actividade da 1ª Secção, no exercício da fiscalização prévia ou concomitante, resultarem detectadas situações de eventuais infracções financeiras, compete-lhe comunicá-las ao Ministério Público, com vista à propositura das respectivas acções[23].

Nesta 1ª Secção, como se disse, o Ministério Público intervém oficiosamente e de acordo com as regras do processo[24], mas esta intervenção legalmente consagrada apenas se tem que entender reportada à actividade no âmbito da fiscalização prévia.

No âmbito da fiscalização concomitante desta 1ª Secção, o Ministério Público não tem intervenção, na fase de realização de auditorias, apenas sendo notificado do relatório final, nos mesmos termos em que tudo se processa quanto à fiscalização sucessiva.

Na fiscalização prévia, o Ministério Público, não tendo qualquer intervenção na fase de preparação e instrução dos processos, é notificado de todas as decisões proferidas em sessão diária de visto, sejam de concessão de visto, de visto tácito, de declaração de conformidade ou de isenção de visto, ou ainda de recusas de visto em subsecção, se não estiver presente[25].

Em casos de recusa de visto, a proferir por três Juízes, em Subsecção[26], o Ministério Público, que está presente na sessão respectiva, tem a possibilidade de, apresentado o projecto de acórdão pelo relator, alegar oralmente o que tiver por conveniente, caso esteja presente, devendo a acta correspondente mencionar essa posição[27].

---

[22] Art. 38º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[23] Arts. 77º, n.º 2, al. d) e 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[24] Art. 29º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[25] Art. 25º do Regulamento da 1ª Secção

[26] Art. 77º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/8

[27] Arts. 23º, n.º 2 e 24º, n.º 2 do Regulamento da 1ª Secção

De todas as decisões finais de recusa, concessão e isenção de visto, incluindo as decisões referentes a emolumentos, cabe ao Ministério Público direito de recurso a interpor para o Plenário da 1° Secção[28].

Sendo o Ministério Público o recorrente, dispõe de um prazo de quinze dias para o efeito e o recurso será interposto através de requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, devidamente fundamentado, de facto e de direito e com conclusões expressamente formuladas[29].

Nestes recursos não é obrigatória a constituição de advogado[30].

Mesmo sendo o recorrente, o Ministério Público, uma vez que está presente na sessão de julgamento do recurso, pode ainda emitir parecer oral sobre o caso, nos mesmos termos em que o faz em Subsecção, que igualmente constará da acta respectiva[31].

Nos casos em que não seja recorrente, o Ministério Público emite parecer escrito, indo-lhe os autos para o efeito com vista por um prazo de quinze dias, seguindo-se, na sessão, o mesmo procedimento apontado no parágrafo anterior[32].

Idêntico procedimento ocorre nos casos de recursos das Secções Regionais, bem como na parte respeitante a emolumentos da competência da 1ª Secção[33].

Finalmente, nesta 1ª Secção, em matéria de recursos, podem também ser interpostos recursos extraordinários para fixação de jurisprudência, no caso de, no domínio da mesma legislação, serem proferidas, relativamente à mesma questão fundamental de direito, decisões do plenário ou da Secções Regionais que assentem sobre soluções opostas[34].

---

[28] Arts. 77°, n.° 1, al. a) e 96°, n.° 1, al. a) da Lei n.° 98/97, de 26/8
[29] Art. 97°, n.° 1 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[30] Art. 97°, n.° 6 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[31] Art. 23°, n.° 2 e 24°, n.° 2 do Regulamento da 1ª Secção
[32] Art. 99°, n.° 1 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[33] Art. 77° da Lei n.° 98/97, de 26/8
[34] Art. 101°, n.° 1 da Lei n.° 98/97, de 26/8

A estes recursos, interpostos da decisão proferida em último lugar, que devem identificar com clareza tanto esta como a anterior já transitada, aplica-se o regime do recurso ordinário, com as devidas adaptações[35].

Quer isto dizer que o Ministério Público tem a legitimidade já referida para interpor o recurso, tal como outros interessados, e que, em caso de admissão liminar, o processo lhe vai com vista para emissão de parecer sobre a oposição de julgados e o sentido da jurisprudência a fixar[36].

Decidindo-se pela existência de oposição de julgados – caso contrário o relator apresenta projecto de acórdão ao plenário da Secção, que, a ser aceite, implica que o recurso fique findo – a doutrina do acórdão que fixar a jurisprudência torna-se obrigatória para o Tribunal de Contas enquanto a lei não for modificada[37].

Ainda no âmbito de competências desta 1ª Secção, cabe, como foi dito, a fiscalização concomitante, que é feita ***"através de auditorias da 1ª Secção aos procedimentos administrativos relativos aos actos e contratos que implicarem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei ou deliberação do tribunal"***[38].

Estas auditorias concluirão por um relatório, a notificar ao Ministério Público, nos termos já apontados[39], que, caso evidencie factos constitutivos de infracções financeiras, poderá dar origem a um processo a interpor na 3ª Secção[40].

A 1ª Secção pode, além destas, fazer outras participações ao Ministério Público em situações de infracção financeira verificadas no decurso da instrução de processos de fiscalização prévia, nomeadamente no que respeita a pagamentos antes da concessão ou recusa do visto, ou assunção de despesas sem título adequado, que poderão culminar num processo autónomo de multa, a instaurar com base em participação ordenada no acórdão

---

[35] Art. 101°, n.° 2 e 3 da Lei n.° 98/97, de 26/8

[36] Art. 102° da Lei n.° 98/97, de 26/8

[37] Arts. 102°, n.° 3 e 4 e 103° da Lei n.° 98/97, de 26/8

[38] Art. 49°, al. a) da Lei n.° 98/97, de 26/8

[39] Arts. 29°, n.° 4, 54°, n.° 4 e 57°, n.° 1 da Lei n.° 98/97, de 26/8

[40] Arts. 49°, n.° 3 e 89° da Lei n.° 98/97, de 26/8

respectivo e em certidão extraída do processo com as peças entendidas por pertinentes[41].

A 1ª Secção pode também fazer participações ao Ministério Público com base em relatórios elaborados em dossiers a instruir na sequência de remessas intempestivas de processos ao Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, ou de incumprimento de prazos de devolução de processos duvidados em que sejam solicitados aos serviços ou organismos esclarecimentos complementares[42].

Nestes casos, verificado o atraso, é instruído um dossier com as partes pertinentes do processo, seguindo-se a observância do contraditório e um relatório final[43], que poderá dar origem igualmente a um processo de multa a propor na 3ª Secção[44].

Finalmente, poderá a 1ª Secção fazer outras participações ao Ministério Público em casos de faltas de colaboração previstas na lei e cominadas com multa, servindo essa participação, devidamente instruída, de base à propositura da respectiva acção[45].

2. A 2ª Secção

A 2ª Secção do tribunal de Contas está *"encarregada da fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria"*[46] e nela o Ministério Público não tem intervenção, como já atrás ficou dito, mas de onde recebe *"todos os relatórios e pareceres aprovados na sequência de acções de verificação, controlo e auditoria aquando da respectiva notificação, podendo solicitar a entrega de todos os documentos ou processos que entenda necessários"*[47].

Tal como na 1ª Secção, toda esta actividade é orientada por um programa trienal aprovado pelo Plenário Geral, com base no programa trienal

---

[41] Arts. 58°, n.° 1, al. d) e 5 e 89° da Lei n.° 98/97, de 26/8
[42] Arts. 81°, n.° 2 e 82°, n.° 2 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[43] Resolução n.° 1/01 da 1ª Secção, de 20/2
[44] Arts. 66°, n.° 1, al. e), 67° e 89° da Lei n.° 98/97, de 26/8
[45] Arts. 66°, n.°1, al. b), c) d) e f), 67° e 89° da Lei n.° 98/97, de 26/8
[46] Art. 15°, n.° 1, al. b) da Lei n.° 98/97, de 26/8
[47] Art. 29°, n.° 4 da Lei n.° 98/97, de 26/8

sectorial da Secção[48], e que depois tem concretização efectiva, com subordinação a esse programa trienal, no programa anual detalhado, antecedido de uma prévia constituição de áreas de responsabilidade a atribuir por sorteio a cada juiz[49].

De acordo com a lei, é fundamentalmente com base nos relatórios de verificação externa de contas ou de auditoria produzidos pela 2ª Secção que o Ministério Público irá intentar as pertinentes acções na 3ª Secção, desde que evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira e as entidades em causa estejam sujeitas à jurisdição do Tribunal[50].

No entanto – e este aspecto assume particular importância – o Ministério Público não está vinculado às ***"qualificações jurídicas constantes dos respectivos relatórios"***[51].

Face a este dispositivo legal, o Ministério Público sempre interpretou da lei no sentido de não lhe ser conferido, no âmbito do processo de efectivação de responsabilidades financeiras, competências de investigação ou de instrução de factos que a essas responsabilidades possam levar, considerando-se vinculado aos factos apurados nos relatórios referidos, que terá de aceitar.

O mais que poderá fazer, serão diligências meramente complementares desses factos, mas nunca averiguar factos novos que não constem dos relatórios.

"O Ministério Público ficou, assim, transformado numa "instância passiva", que aguarda que lhe sejam presentes os relatórios respectivos, a fim de, com base neles, decidir pela instauração, ou não, dos respectivos processos de efectivação de responsabilidades financeiras ou de multa"[52].

A 2ª Secção tem o processo de elaboração dos relatórios e pareceres definido por um Regulamento próprio e os procedimentos constam de

---

[48] Art. 37º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[49] Arts. 39º e 40º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[50] Arts. 2º, n.º 1 e 57º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[51] Art. 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[52] Relatório dos Serviços do Ministério Público, da Procuradoria-Geral da República, 2000, pag. 49

manuais de auditoria e de procedimentos de verificação por ela aprovados[53].

Cumpre aqui referir que a 2ª Secção tem a seu cargo os processos de elaboração do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado e da Conta da Assembleia da República, em termos que também constam de Regulamento próprio e que depois serão aprovados em Plenário Geral[54].

Nestes processos de verificação de contas e de auditoria é sempre exercido o contraditório, que deve incluir na audição ***"os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos poderes de jurisdição e controlo financeiro"*** do Tribunal[55].

Os relatórios devem incluir, além do mais, a opinião emitida pelos responsáveis nesse contraditório e, quando disso for caso, ***"a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis"***[56].

A 2ª Secção pode também fazer outras participações ao Ministério Público em situações de infracção financeira verificadas no decurso de processos de verificação externa de contas ou de auditoria, nomeadamente por falta de colaboração com o Tribunal, a instaurar com base em participação ordenada no processo respectivo e em certidão daí extraída com as peças entendidas por pertinentes[57], com vista à instauração de um processo autónomo de multa na 3ª Secção.

Além destas participações, a 2ª Secção pode ainda remeter ao Ministério Público relatórios dos órgãos de controlo interno, nomeadamente das inspecções-gerais ou outras entidades de controlo ou auditoria dos serviços e organismos da Administração Pública.

Estes, no âmbito dos especiais deveres de colaboração com o Tribunal, estão obrigados a enviar os relatórios das suas acções ***"sempre que contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções***

---

[53] Art. 87º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[54] Arts. 5º e 87, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8 e 51º a 58º do Regulamento da 2ª Secção

[55] Arts. 13º e 87º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[56] Arts. 54º, n.º 3 e 55º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[57] Arts. 58º, n.º 1, al. d) e 5, 66º, n.º 1, al. b), c) d) e f) e 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

financeiras"[58], nos mesmos termos, afinal, dos relatórios e pareceres do Tribunal, pelo que igualmente deverão conter a identificação dos responsáveis e serem precedidos do exercício da contraditório.

Os relatórios dos organismos de controlo interno recebidos no Tribunal são tramitados e seguem o destino que for determinado pelo Juiz da Área respectiva, depois de analisados e informados pelos Serviços de Apoio, quando tal se justifique[59].

E, se evidenciarem ***"situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras, deverão ser remetidos pelo Juiz da Área ao Ministério Público, sem prejuízo de serem extraídas fotocópias dos mesmos para ficarem nos cadastros dos organismos ou servirem de base às acções a tomar no âmbito da 2ª Secção"***[60].

Recebidos os relatórios, desde que contenham estes referidos elementos essenciais e tenha sido realizado o contraditório, poderá o Ministério Público servir-se deles como base para a propositura de acções de responsabilidade financeira na 3ª Secção, nos mesmos termos em que tal sucede com os relatórios e pareceres do Tribunal[61].

Esta solução, porém, não foi fácil de atingir, atentas as manifestas lacunas da lei no tratamento destes relatórios dos órgãos de controlo interno, mas acabou por resultar de um longo processo de discussão, com o Ministério Público a aceitar não questionar a falta de pronúncia específica do Tribunal, através de relatório próprio a aprovar em Subsecção da 2ª Secção.[62].

---

[58] Art. 12º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[59] Art. 76º, n.º 1 do Regulamento da 2ª Secção

[60] Art. 76º, n.º 2 do Regulamento da 2ª Secção

[61] Arts. 57º, 89º e 90º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[62] Esta questão foi tratada detalhadamente em "O Ministério Público junto do Tribunal de Contas: As relações com os Órgãos de Controlo Interno" – Intervenção no Seminário sobre as relações entre o Tribunal de Contas e os órgãos de controlo interno, que teve lugar no Auditório do Tribunal de Contas em 4 de Julho de 2000 – e que, no essencial mantém plena actualidade, apenas estando relativamente desvalorizadas as críticas formuladas às opções estratégicas em matéria de preferência pelas auditorias reguladas pelo art. 55º da Lei n.º 98/97, de 26/8, em detrimento das auditorias financeiras e de verificação externa de contas, de algum modo corrigidas, embora de forma não inteiramente clara, como resulta da declaração de voto constante da acta n.º 3/01, de 28/6, do Plenário Geral, no Plano Trienal para 2002-2004, ora em vigor.

Os mesmos problemas se colocam relativamente a outras comunicações que a 2ª Secção pode apresentar ao Ministério Público, com vista à propositura de acções de responsabilidade financeira, baseadas em denúncias de particulares ou participações de quaisquer entidades.

Também a lei se mostra omissa no tratamento destes expedientes, cuja competência para instrução ou averiguações o Ministério Público considera não possuir, como exposto acima, mas que vem admitindo receber e dar seguimento desde que lhe cheguem com despacho do Juiz da Área de Responsabilidade da 2ª Secção e contenham todos aqueles elementos referidos para os relatórios dos organismos de controlo interno, de forma a merecerem tratamento equivalente aos relatórios e pareceres do Tribunal[63].

3. A 3ª Secção

No sistema legal vigente a 3ª Secção é a Secção Jurisdicional do Tribunal de Contas e a ela compete ***"julgar a efectivação de responsabilidades financeiras das entidades referidas no n.º 1 do artigo 2º, mediante processo...podendo condenar os responsáveis financeiros na reposição de verbas e aplicar multas e demais sanções previstas na lei"***[64].

Esta efectivação de responsabilidades financeiras tem lugar através de processo com espécies e regulamentação próprias e abrange tanto a responsabilidade financeira reintegratória como a sancionatória[65].

A 3ª Secção julga estes processos em 1ª instância – Juiz singular – competindo-lhe a preparação e julgamento respectivos[66].

Em Plenário, a 3ª Secção julga os recursos das decisões proferidas em 1ª instância, na sede e secções regionais, determinados recursos de emolumentos e recursos de revisão das suas decisões ou das da 1ª instância, já transitadas em julgado[67].

---

[63] Arts. 57º, 89º e 90º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[64] Art. 5º, n.º 1, al. e) da Lei n.º 98/97, de 26/8
[65] Arts. 57º a 68º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[66] Art. 79º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[67] Art. 79º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8

Rege-se pelo disposto na Lei n.º 98/97, de 26/8, e, supletivamente, pelo Código de Processo Civil, em matéria reintegratória, e pelo Código de Processo Penal, este em matéria sancionatória[68].

Nesta Secção o Ministério Público desempenha um papel fulcral, uma vez que é o único titular das acções para efectivação de responsabilidades financeiras, com base nos relatórios e participações já referidas, vinculado aos factos delas constantes, mas não às qualificações jurídicas[69].

As acções para efectivação de responsabilidades financeiras têm processo próprio e espécies processuais definidas – julgamento de contas, julgamento de responsabilidades financeiras, fixação de débito aos responsáveis ou declaração de impossibilidade de julgamento e de multa – de acordo com as finalidades do julgamento e origem dos relatórios e participações[70].

As responsabilidades a efectivar podem ser de natureza sancionatória e ou reintegratória, porém ambas fundadas na culpa, seja na forma dolosa, seja na forma negligente[71].

Daí que, no sistema vigente não seja possível conceber a condenação dos responsáveis na reposição de dinheiros públicos sem que, na base, esteja uma infracção de natureza sancionatória, ou seja, além do mais, um pagamento ilegal, alcance ou desvio de dinheiros ou valores públicos, tudo dependente da culpa dos agentes, sua avaliação e graduação[72].

A responsabilidade financeira reintegratória – mas que, nos termos expostos, sempre terá na base responsabilidade financeira sancionatória – tem lugar quando haja alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda pagamentos indevidos e a reposição em que os responsáveis sejam eventualmente condenados pode, em caso de negligência, ser reduzida ou relevada, ou convertida em multa[73].

A responsabilidade financeira sancionatória apresenta uma vertente situada na violação de normas de natureza financeira, cujas multas são

---

[68] Art. 80º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[69] Art. 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[70] Arts. 58º e 67º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[71] Arts. 59º a 68º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[72] Arts. 59º e 64º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[73] Arts. 59º, n.º 1, 64º, n.º 2 e 65º, n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26/8

fixadas em função dos vencimentos dos responsáveis e graduadas em função da culpa[74], e uma outra, de natureza processual, por incumprimento de obrigações legais, desobediência ou falta de colaboração com o Tribunal, também sancionada com multa, mas cuja graduação, também em função da culpa, se situa em limites quantitativos abstractos fixados na lei, podendo ser reduzida em caso de negligência, mas não relevada[75].

Estas responsabilidades financeiras têm naturalmente formas de extinção, tal como outras responsabilidades de diferente natureza, definindo a lei essas formas, prazos e respectivas contagens[76].

Assim, a responsabilidade financeira reintegratória pode extinguir-se pela prescrição – dez anos – e pelo pagamento, em qualquer momento, da quantia a repor[77].

A responsabilidade financeira sancionatória extingue-se também pela prescrição – cinco anos – e ainda pala morte do responsável, pela amnistia e pelo pagamento na fase jurisdicional[78].

Como ficou já amplamente referido é o Ministério Público o único titular da acção que permite o julgamento para efectivação destas responsabilidades, proposta através de requerimento próprio dirigido à 3ª Secção[79], que, face a tudo o que antecede, terá naturalmente uma estrutura semelhante à da acusação em processo criminal, com ou sem pedido de reintegração das quantias em causa, se disso for caso.

Isto porque, mais uma vez se enfatiza, na base de qualquer das responsabilidades apontadas está a violação de normas legais ou procedimentais e a culpa e, salvo situações de amnistia ou de prescrição, sempre terá que ser formulada uma acusação por infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, de onde decorrerá, necessariamente, a obrigação de reposição desses dinheiros públicos.

Deste modo, o requerimento, com esta estrutura, terá de indicar obrigatoriamente a identificação dos responsáveis, chamados demandados, que

---

[74] Art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[75] Art. 66º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[76] Arts. 69º e 70º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[77] Arts. 69º, n.º 1 e 70º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[78] Arts. 69º, n.º 2 e 70º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[79] Art. 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

inclui o respectivo vencimento, o pedido e a fundamentação do mesmo em termos de facto e de direito e a indicação concreta da multa a aplicar e dos montantes a repor. No caso do processo de julgamento de conta deverá ainda constar um parecer sobre o saldo de encerramento constante do relatório[80].

Neste requerimento poderão ser cumulados pedidos e com ele devem ser apresentadas todas as provas, havendo um limite máximo de três testemunhas para cada facto[81].

Este requerimento é objecto de despacho liminar de deferimento ou indeferimento e, nada impondo o indeferimento, é ordenada a citação dos demandados para contestarem ou pagarem voluntariamente num prazo de trinta dias. A citação tem as regras próprias da lei e supletivas do Código de Processo Civil[82].

Importa notar aqui que o pagamento voluntário dos montantes pedidos no requerimento do Ministério Público, dentro do prazo da contestação, está isento de emolumentos[83].

A contestação é apresentada por escrito, sem formalidades especiais e está sujeita às mesmas regras de indicação de prova, que, no entanto, pode ser aditada ou alterada até oito dias antes do julgamento, embora, mesmo sem contestar, o demandado possa apresentar provas; não é obrigatória a constituição de advogado e a falta de contestação não produz efeitos cominatórios[84].

Em todos os casos, esteja em causa seja qualquer dos dois tipos de responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, aplica-se à audiência de discussão e julgamento o regime do processo sumário do Código de Processo Civil, com as necessárias adaptações[85].

A sentença não tem especiais diferenças face às normas da lei supletiva, mas há que referir que, apesar de o Ministério Público estar obrigado a

---

[80] Art. 90, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[81] Art. 90º, n.º 2 e 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[82] Art. 91º, n.º 1, 2, 3 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[83] Art. 91º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[84] Art. 92º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[85] Art. 93º da Lei n.º 98/97, de 26/8

indicar no requerimento inicial o montante da multa e da reposição, o Juiz não está a eles vinculado, podendo condenar em maior ou menor quantia[86].

Da sentença, conforme os casos, constará a data a partir da qual serão devidos juros de mora, a homologação do saldo de encerramento, mas só após integral pagamento, e os emolumentos[87].

Nos termos da lei é possível o pagamento em prestações do montante da condenação, com o limite máximo de quatro prestações trimestrais, desde que requerido até ao trânsito e incluindo juros de mora; naturalmente que a falta de pagamento de qualquer delas implica o imediato vencimento das restantes e a consequente instauração de processo de execução fiscal[88].

Como já foi referido, das decisões proferidas em 1ª instância pela 3ª Secção, incluindo a parte referente a emolumentos, cabe recurso para o Plenário da Secção, tendo sempre legitimidade para a respectiva interposição o Ministério Público, bem como os demandados das decisões que lhes foram desfavoráveis[89].

Também aqui o recorrente dispõe de um prazo de quinze dias para o efeito e o recurso será interposto através de requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, devidamente fundamentado, de facto e de direito e com conclusões expressamente formuladas[90].

Nos casos em que não seja recorrente, o Ministério Público, como autor da acção de responsabilidade financeira, tem o direito de responder, dispondo do mesmo prazo de quinze dias[91].

Nos recursos da competência da 3ª Secção é obrigatória a constituição de advogado[92].

Os recursos são julgados em Plenário da Secção, que é presidido pelo Presidente do Tribunal e onde não estão presentes nem o Ministério Público nem o mandatário do demandado, devendo o relator apresentar para

---

[86] Art. 94º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[87] Art. 94º, n.º 2 a 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[88] Art. 95º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[89] Arts.79º e 96º da Lei n.º 98/97, de 26/8
[90] Art. 97º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[91] Art. 99º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[92] Art. 97º, n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26/8

discussão e votação um projecto de acórdão; no mais aplica-se supletivamente o regime do Código de Processo Penal, se estiver em causa matéria sancionatória e, cumulativamente, reintegratória, e o regime do Código de Processo Civil se apenas estiver em discussão matéria reintegratória[93].

Idêntico procedimento é seguido nos recursos interpostos das decisões de fixação de emolumentos nos processos de verificação de contas e de auditoria da 2ª Secção e das Secções Regionais[94].

Como na 1ª Secção em matéria de recursos, nesta 3ª Secção podem também ser interpostos recursos extraordinários para fixação de jurisprudência, no caso de, no domínio da mesma legislação, serem proferidas, relativamente à mesma questão fundamental de direito, decisões do plenário que assentem sobre soluções opostas[95].

A estes recursos, interpostos da decisão proferida em último lugar, que devem identificar com clareza tanto esta como a anterior já transitada, aplica-se o regime do recurso ordinário, com as devidas adaptações[96].

Quer isto dizer que o Ministério Público tem a legitimidade já referida para interpor o recurso, tal como os demandados com interesse processual relevante, e que, em caso de admissão liminar, o processo lhe vai com vista para emissão de parecer sobre a oposição de julgados e o sentido da jurisprudência a fixar[97].

Reconhecida a oposição de julgados – caso contrário o relator apresenta projecto de acórdão ao plenário da Secção, que, a ser aceite, implica que o recurso fique findo – a doutrina do acórdão que fixar a jurisprudência torna-se obrigatória para o Tribunal de Contas enquanto a lei não for modificada[98].

---

[93] Arts. 100º da Lei n.º 98/97, de 26/8 e 7º, n.º 5 e 6 das Normas de Funcionamento Interno da 3ª Secção

[94] Arts. 79º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/8 e 21º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, que integra o Dec. Lei n.º 66/96, de 31/5

[95] Art. 101º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[96] Art. 101º, n.º 2 e 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[97] Art. 102º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[98] Arts. 102º, n.º 3 e 4 e 103º da Lei n.º 98/97, de 26/8

4. O Plenário Geral

No Plenário Geral o Ministério Público intervém oficiosamente e de acordo com as normas do processo, embora a lei não o refira expressamente, nos casos em que aquele tem competência jurisdicional, ou seja, nos recursos extraordinários para fixação de jurisprudência e nos recursos dos actos definitivos relativos ao concurso e à nomeação de Juízes, aplicando-se, nestes últimos, subsidiariamente, o regime de recurso das deliberações do Conselho Superior da Magistratura[99].

Assim, o Ministério Público, se não for o recorrente, emite o competente parecer escrito, nos prazos legalmente fixados, e, em matéria de fiscalização prévia, de emolumentos e de concursos e nomeação de Juízes, está presente nas sessões respectivas e emite, se o entender, parecer oral.

Além disto, o Ministério Público pode assistir aos Plenários Gerais, ainda que tratem de outras matérias da sua competência, de natureza não jurisdicional, para o que lhe é dado conhecimento da data marcada e respectiva agenda[100].

Destas matérias, avultam as sessões relativas à aprovação do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre a conta da Assembleia da República[101], embora quanto a estas contas, porque aprovadas pelo Plenário da Assembleia da República, o Ministério Público só possa avançar com a efectivação de eventuais responsabilidades financeiras na 3ª Secção após participação do Parlamento[102].

Saliente-se que, apesar de o Ministério Público não participar das decisões do Plenário Geral, tem, nas outras matérias da competência deste órgão, poder de iniciativa que se traduz na possibilidade de apresentar propostas de deliberação, em igualdade com os restantes órgãos do Tribunal[103].

Tem igualmente direito à distribuição atempada de todas as propostas e documentação anexa que foram indicadas no despacho que ordene o

---

[99] Arts. 20º, n.º 3 e 4, 29º, n.º 4 e 75º, al. f) da Lei n.º 98/97, de 26/8
[100] Arts. 31º e 33º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas
[101] Arts. 5º, n.º 1, al. a) e 75º, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/8
[102] Art. 5º, n.º 3 da Lei n.º 98/98, de 26/8
[103] Art. 44º, n.º 1 do Regulamento Interno do Tribunal de Contas

agendamento, pode pronunciar-se, querendo, sobre a respectiva admissibilidade e suscitar a questão perante o Plenário Geral[104].

Na sessão, o Ministério Público tem direito a fazer uma exposição sobre as propostas que apresente, no início da discussão e, relativamente às restantes propostas, pode, querendo, pronunciar-se sobre elas[105]; tal sucede, nomeadamente nas sessões para aprovação dos planos trienal e anual, projecto de orçamento e relatório anual[106].

Por fim, note-se que o Ministério Público está representado por um dos seus Magistrados na Comissão de Informática, que emana do Plenário Geral, e na Comissão de Redacção da Revista do Tribunal de Contas[107].

4. O Ministério Público nas Secções Regionais

Como atrás se referiu, o Tribunal de Contas possui duas Secções Regionais, uma na Região Autónoma dos Açores e outra na Região Autónoma da Madeira, com competência própria de jurisdição e controlo financeiro[108].

O Juiz exerce as funções relativas à fiscalização prévia, concomitante e sucessiva e intervém no colectivo, formado com o Presidente do Tribunal de Contas e com o Juiz da outra Secção Regional, que aprova o relatório e parecer sobre a conta das Regiões Autónomas e das Assembleias Legislativas Regionais, que é preparado pela respectiva Secção[109].

Nas Secções Regionais, o Ministério Público é representado, em cada uma delas, por um Procurador-Geral Adjunto, que desempenha as funções equivalentes às do Ministério Público na sede, como acabadas de descrever, mas com algumas especialidades.

A principal dessas especialidades é que o Ministério Público tem presença obrigatória nas sessões ordinárias semanais, que abrangem tanto os

---

[104] Arts. 46º e 47º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas

[105] Art. 48º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas

[106] Arts. 63º a 66º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas

[107] Art. 26º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas e Despacho n.º 10/2002 GP, de 14/2

[108] Art. 4º, nº2 da Lei n.º 98/97, de 26/8

[109] Art. 42º da Lei n.º 98/97, de 26/8

processos de fiscalização prévia como os de fiscalização concomitante e sucessiva [110].

Se isto não representa especialidade no domínio da fiscalização prévia, o mesmo não sucede nas outras fiscalizações, já que, na sede, o Ministério Público não tem aí qualquer intervenção.

Deste modo, nas Secções Regionais, o Ministério Público tem vista em todos os processos, antes da respectiva sessão semanal, podendo emitir parecer sobre a legalidade das questões que suscitem[111] e, consequentemente, requerer diligências complementares que se mostrem relevantes em ordem ao esclarecimento dessas questões.

Quanto aos processos jurisdicionais, também aqui o Ministério Público é o único titular da acção de efectivação de responsabilidades financeiras, que se regem pelos mesmos princípios e normas da sede[112].

A diferença relevante, nas Secções Regionais, é que, após a contestação, ou decorrido o respectivo prazo, o Juiz da Secção Regional tem de distribuir o processo pelo Juiz da outra Secção Regional, que presidirá à audiência de discussão e julgamento e proferirá a sentença final, deslocando-se, para o efeito, à Secção Regional sempre que necessário[113].

Os recursos das decisões proferidas nas Secções Regionais devem ser aí interpostos e são admitidos pelo Juiz que as proferiu, aplicando-se depois as normas já referidas para os vários recursos; após a admissão os processos são remetidos para a sede do Tribunal de Contas, onde serão distribuídos, tramitados e julgados[114].

Deste modo, nos recursos em que o Ministério Público não seja o recorrente, o necessário parecer escrito[115] será emitido pelo Magistrado em funções na sede e não pelo que interveio no processo na Secção Regional.

---

[110] Art. 105°, n.° 1 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[111] Art. 105°, n.° 2 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[112] Art. 108°, n.° 1 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[113] Art. 108°, n.° 2 a 4 da Lei n.° 98/97, de 26/8
[114] Art. 109° da Lei n.° 98/97, de 26/8
[115] Art. 99°, n.° 1 da Lei n.° 98/97, de 26/8

5. Emolumentos

Os emolumentos devidos pela actividade do Tribunal de Contas regem-se pelas normas do Dec. Lei n.º 66/96, de 31/5, actualmente na redacção que lhe foi dada pelas Leis n.º 139/99, de 28/8, e 3-B/00, de 4/4, havendo a notar, quanto às reclamações e recursos que, além da lei de processo do Tribunal, se aplica subsidiariamente o disposto no Código das Custas Judiciais e do Código de Processo Civil[116].

Tal como nos restantes Tribunais, o Ministério Público está isento do pagamento de quaisquer emolumentos previsto nesta lei[117].

Como atrás se disse o Ministério Público pode interpor recurso de todas as decisões de fixação de emolumentos nas várias áreas de actividade do Tribunal de Contas, seguindo-se, relativamente a tais actos, o regime atrás descrito para as várias Secções do Tribunal.

No entanto, cumpre aqui anotar que este regime emolumentar tem gerado alguns problemas de aplicação, nomeadamente na fixação de emolumentos em recursos interpostos de processos dos concursos e nomeação de Juízes, onde têm aparecido divergências quanto à previsão, ou não, destes na Lei n.º 66/96, de 31/5.

Aliás, no âmbito de um processo de revisão da lei, o Ministério Público teve oportunidade de se pronunciar sobre os princípios que, do seu ponto de vista, deveriam infirmar a eventual alteração e que se situam em dois planos.

Por um lado, toda a actividade do Tribunal de Contas, no Plenário Geral, nas três Secções e Secções Regionais, e dos seus serviços de apoio deveria ser regulada pela Lei de Emolumentos, nomeadamente em matéria de concursos para Juízes, sugerindo que tal conste do artigo equivalente ao actual art. 1º.

De fora, através de remissão em local próprio, equivalente ao actual art. 21º, apenas ficaria consagrada a aplicação subsidiária do Código das Custas Judiciais e do Código de Processo Civil aos incidentes em processos jurisdicionais.

---

[116] Arts. 1º do Dec. Lei n.º 66/96, de 31/5 e 21º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas

[117] Art. 20º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas

Por outro lado, em todos os casos seria de consagrar o princípio de reclamação, agora expressamente previsto para todos os processos, prévia ao recurso, dirigida ao Juiz relator do processo, ou ao Juiz titular da respectiva Área da 2ª Secção, a ser decidida pela mesma entidade, singular ou colectiva, que fixou em primeira instância de decisão o respectivo montante, após pronúncia dos serviços de apoio e parecer do Ministério Público, se não for este o reclamante.

Esta posição funda-se no facto de, normalmente os recursos sobre emolumentos terem versado questões de pouca complexidade, dirigidas as mais das vezes à incidência e forma de cálculo, de fácil resolução pelo mecanismo da reclamação e que, por isso, evitaria o uso sistemático da via do recurso, naturalmente mais morosa e dispendiosa.

De qualquer modo, sempre terá de ser consagrado o princípio da reclamação para os recursos interpostos directamente para o Plenário Geral, já que das decisões deste não caberá, em regra, novo recurso.

Lisboa, 13 de Maio de 2002

O Procurador-Geral Adjunto

Nuno Lobo Ferreira

O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO DO TRIBUNAL DE CONTAS: AS RELAÇÕES COM OS ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO*

* Intervenção no Seminário sobre as relações entre o Tribunal de Contas e os órgãos de controlo interno
Auditório do Tribunal de Contas, Lisboa, 4 de Julho de 2000

NOTA PRÉVIA

O texto que segue reflecte o tempo em que foi apresentado e deve ser lido nesse contexto.

No entanto, no essencial, mantém plena actualidade, e o Ministério Público continua a manter reservas relativamente à orientação que o Tribunal tem vindo a seguir, no sentido de uma prevalência das chamadas auditorias de gestão e de sistema, que, terminando apenas pela formulação de recomendações, não permitirão a efectivação de responsabilidades financeiras,

Estas críticas apenas estarão esbatidas por, de algum modo, aquela orientação ter sido corrigida.

Assim, no Plano Trienal para 2002-2004, ora em vigor já foi dado outro relevo às auditorias financeiras e de legalidade, embora de forma não inteiramente clara, como resulta das extensas considerações sobre esta matéria constantes da declaração de voto do Exmo Conselheiro Dr. Amável Dias Raposo na acta n.º 3/01, de 28/6, do Plenário Geral.

Senhor Presidente do Tribunal de Contas,
Senhores Convidados,
Minhas Senhoras e meus Senhores:

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, o Tribunal de Contas integra o órgão de soberania ***"Tribunais"*** e é definido como ***"órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:***

a) dar parecer sobre a Conta Geral do estado, incluindo a da segurança social;
b) dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
c) efectivar a responsabilidade por infracções financeiras;
d) exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei"[1].

Para o desempenho destas funções, o Tribunal de Contas está organizado em Plenário Geral e três Secções especializadas[2]:

- A 1ª Secção, de fiscalização prévia e concomitante;
- A 2ª Secção, de fiscalização concomitante e sucessiva;
- A 3ª Secção, de julgamento.

Junto do tribunal de Contas está representado o Ministério Público, órgão do Estado a que a Constituição da República confere natureza judiciária, razão por que o insere no título referente ao mesmo órgão de soberania ***"Tribunais"***[3].

Por isso, tal como desde a criação do Tribunal de Contas, o Ministério Público aqui está representado de acordo com o seu estatuto constitucional e legal.

A representação do Ministério Público compete ao Procurador Geral da República, que se faz actualmente substituir por três Procuradores

[1] Art. 214º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa
[2] Art. 15º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8
[3] Arts. 219º e 220º da Constituição da República Portuguesa

Gerais Adjuntos, na sede, e mais dois Magistrados, um na Secção Regional dos Açores e outro na Secção Regional da Madeira[4].

No Tribunal de Contas o Ministério Público actua oficiosamente e de acordo com a lei do processo nas 1ª e 3ª Secções, mas não tem intervenção na 2ª Secção, embora esta lhe deva transmitir todos os relatórios aprovados[5].

Como atrás ficou dito, a 3ª Secção do Tribunal de Contas está incumbida do julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades financeiras e de multa.

O Ministério Público é a única entidade com competência para, junto da 3ª Secção, requerer estes julgamentos[6] e fá-lo com base em factos apurados e concretizados nos relatórios aprovados pelas 1ª e 2ª Secções[7], ou com base nos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a Conta da Assembleia da República ou as Contas das Regiões Autónomas, mas, nestes casos, só mediante comunicação das entidades que aprovem tais pareceres[8].

Porém, o Ministério Público tem de se ater aos factos constantes daqueles relatórios ou pareceres e só com base neles poderá requerer o julgamento, mas não está vinculado às qualificações jurídicas que neles sejam feitas[9].

Há, portanto, na actual lei uma clara separação entre funções de averiguação e concretização de factos, que competem à 1ª ou à 2ª Secção, a função de acusar, que compete em exclusivo ao Ministério Público, e a função de julgar, que pertence à 3ª Secção.

E isto é dito desta forma porque a questão de saber se o Ministério Público tem ou não competência instrutória parece estar hoje consensualmente resolvida no sentido de que não possui tal competência e que, não só não pode levar em conta, para requerer o julgamento, factos que não constem dos relatórios, como não pode averiguar novos factos ou explorar, em

---

4 Art. 29º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8

5 Art. 29º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8

6 Art. 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

7 Art. 57º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8

8 Art. 5º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8

9 Arts. 29º, n.º 4, 57º, n.º 1 e 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

termos de as averiguar, situações que eventualmente tal justificassem, mesmo que afloradas nesses relatórios.

Exemplo deste consenso é dado pelo Ex.mo Presidente do Tribunal de Contas ao considerar ser ***"incontornável que a lógica do sistema implica que ao Ministério Público apenas seja lícito operar com factos constitutivos de responsabilidade financeira evidenciados não só no relatório de auditoria mas também no respectivo processo..."***. Isto porque a lei ***"teve o claro propósito de excluir a intervenção do Ministério Público no decurso de realização de auditorias"***[10].

Daí que, não tendo o Ministério Público competência instrutória, esta tão clara separação de funções implique especiais cuidados da parte de quem averigua e estabelece os factos que hão de suportar a acusação e que sempre deverão ter presentes as condições e exigências de que depende a introdução em juízo dos vários feitos.

Se os relatórios forem, neste aspecto, insuficientes, o Ministério Público não terá condições para avançar com a acção de responsabilidade financeira, vendo-se obrigado a arquivar o relatório.

Por isso, a lei exige que os relatórios aprovados na sequência de auditorias devem, sendo o caso, conter o juízo sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas e a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis[11].

A contrapartida desta exigência resulta para o Ministério Público em evidente acréscimo de responsabilidade, já que detém não só o exclusivo da propositura da acção[12], como o juízo definitivo acerca dos pressupostos, juízo este não sindicável, com a ressalva de que, acusando, será sindicado pelo Tribunal.

Assim, o Ministério Público está obrigado a ponderar com enorme sentido de rigor e elevada responsabilidade o que decide arquivar ou o que decide acusar, devendo fundamentar com clareza as razões que o levam ao

---

[10] Alfredo José de Sousa, "O Ministério Público junto do Tribunal de Contas no Direito Comparado" (II Encontro Internacional do Ministério Público junto dos Tribunais de Contas, Estado de Sergipe, Brasil, 24-26Fev99)

[11] Art. 54º, n.º 3, al. f) e g) da Lei n.º 98/97, de 26/8

[12] Art. 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

arquivamento, de modo a perceber-se se o faz por falta de provas ou em razão de diferente apreciação jurídica.

Mas não é só com base nos relatórios e pareceres produzidos pelo Tribunal que o Ministério Público pode requerer o julgamento na 3ª Secção.

Também o pode fazer com base nos relatórios produzidos pelos órgãos de controlo interno que concretizem ***"situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras"***[13], sendo certo que, embora a lei não o refira expressamente, tem de ser interpretada nesse sentido, já que o art. 12°, n.° 2, al. b) da Lei n.° 98/97, de 26/8, impõe o envio dos relatórios e as normas dos arts. 57°, n.° 1 e 78°, n.° 2, al. a) do mesmo diploma não distingue os relatórios de auditoria em função da sua proveniência.

E, neste aspecto, cumprirá dizer, em primeiro lugar, que a colaboração do Ministério Público com os órgãos de controlo interno se faz de forma indirecta, isto é, através do Tribunal, uma vez que a lei prevê essa colaboração no estrito âmbito do Tribunal[14].

No que aos relatórios produzidos por estes órgãos importa, o dever de colaboração impõe o ***"envio dos relatórios das suas acções...sempre que contenham matéria de interesse para a acção do tribunal, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras"***[15].

O destino e tratamento a dar a estes relatórios é que tem sido alvo de alguma polémica, porque a lei é omissa relativamente à respectiva tramitação.

Não há dúvidas quanto ao facto de estes relatórios deverem, em primeira linha ser remetidos ao Tribunal, ao Juiz da área de responsabilidade a que respeitam, e daí é que eventualmente transitarão para o Ministério Público.

As únicas normas que regem esta tramitação constam do Regulamento Interno da 2ª Secção, onde, recorde-se, o Ministério Público não tem intervenção.

---

[13] Art. 12°, n.° 2, al. b) da Lei n.° 98/97, de 26/8

[14] Arts. 12° e 78°, n.° 2, al. d) e n.° 4, al. c) da Lei n.° 98/97, de 26/8

[15] Art. 12°, n.° 2, al. b) da Lei n.° 98/97, de 26/8

Ao Juiz da área compete "remeter ao Ministério Público os relatórios dos Serviços de Controlo Interno que evidenciem factos susceptíveis de constituir infracções financeiras"[16], sendo que esses relatórios "seguirão os trâmites e terão o destino que for determinado pelo Juiz da Área, após análise e informação pelos respectivos Serviços de Apoio, se tal for necessário"[17].

Depois, "sempre que os relatórios evidenciem situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras, deverão ser remetidos pelo Juiz da Área ao Ministério Público, sem prejuízo de serem extraídas fotocópias dos mesmos para ficarem nos cadastros dos organismos ou servirem de base às acções a tomar no âmbito da 2ª Secção"[18].

Aqui surgiram as primeiras divergências entre o Ministério Público e a 2ª Secção: ao contrário desta entendeu o Ministério Público que, não estabelecendo a lei diferença entre relatórios do Tribunal e dos órgãos de controlo interno, deveriam estes receber o mesmo tratamento, ou seja, apurados factos eventualmente constitutivos de infracções financeiras, seguir-se-ia aprovação de relatório em subsecção, por três Juízes, após observância do contraditório.

Este entendimento foi abundantemente expresso em inúmeros requerimentos dirigidos à 2ª Secção, quer pedindo esclarecimentos, quer suscitando ilegalidades ou inconstitucionalidades, ou requerendo diversas diligências complementares, que, porém, ou não mereceram despacho, ou, merecendo-o, deles não se conheceu por se considerar estar definitivamente decidido o que se deveria decidir, isto é, a remessa dos relatórios ao Ministério Público.

Deste modo, o Ministério Público, a persistir na interpretação que fazia da actual lei – que, aliás, parecia merecer o apoio do próprio Presidente do Tribunal de Contas[19] – nunca poderia introduzir em juízo quaisquer factos apurados em acções dos órgãos de controlo interno, assim se gerando um impasse e consequente bloqueio de que só seria possível sair

---

[16] Art. 12º, al. j) do Regulamento Interno da 2ª Secção

[17] Art. 76º, n.º 1 do Regulamento Interno da 2ª Secção

[18] Art. 76º, n.º 2 do Regulamento Interno da 2ª Secção

[19] Alfredo José de Sousa, "O Ministério Público junto do Tribunal de Contas no Direito Comparado" (II Encontro Internacional do Ministério Público junto dos Tribunais de Contas, Estado de Sergipe, Brasil, 24-26Fev99)

por via legislativa, uma vez que aquelas posições da 2ª Secção também inviabilizavam eventuais saídas processuais, fosse pela via dos conflitos de jurisdição, fosse pela via dos recursos de constitucionalidade.

Porque a saída por via legislativa se afigurava de elevada dificuldade, para além de extremamente morosa, o Ministério Público, com a concordância do Exmo Conselheiro Procurador Geral da República, decidiu "flexibilizar" as posições que vinha tomando e aceitar, por princípio, o juízo de remessa do Juiz Conselheiro da área, dispensando a aprovação do relatório em Subsecção, valendo este juízo como evidenciação de situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras.

Com base neste pressuposto, o Ministério Público, verificada no processo em causa a realização do contraditório – que se considera essencial para evitar introduzir na 3ª Secção acções sem fundamento e com a carga negativa que isso envolverá para os responsáveis – apenas se absterá de acusar quando tenha por infundado, de facto ou de direito, esse juízo do Juiz Conselheiro da área, caso em que lhe dará conhecimento do despacho, devolvendo o processo.

Isto porque, não detendo o Ministério Público competência instrutória, como atrás ficou dito, não poderá realizar diligências de averiguação para completar a instrução, nem poderá, face à posição da 2ª Secção, requerer-lhas.

Porém, esta nova posição que o Ministério Público assume face aos relatórios dos órgãos de controlo interno que os Juizes Conselheiros da 2ª Secção entendam deverem ser-lhe remetidos e que eventualmente justificassem a propositura de acções de responsabilidade financeira, não foi ainda testada, uma vez que, entretanto, a Assembleia da República aprovou e fez entrar em vigor uma lei de amnistia que extinguiu o procedimento por responsabilidades financeiras em todas as situações praticadas até 25/3/99[20].

Deste modo, atento o período temporal a que se reportam os relatórios dos órgãos de controlo interno pendentes no Tribunal, quase todos limitados a situações de eventual responsabilidade financeira sancionatória, apenas houve que proceder ao arquivamento, ficando o Ministério Público, com excepção dos poucos casos de responsabilidade reintegratória ainda

[20] Art. 7º, al. a) da Lei n.º 29/99, de 12/5

em estudo, impossibilitado de desencadear as respectivas acções na 3ª Secção.

Estão, por isso, por conhecer as eventuais reacções a esta posição que o Ministério Público entendeu dever assumir, quer do Tribunal, que poderá ou não considerar estarem efectivamente reunidos os pressupostos para a propositura das acções, quer dos próprios demandados, que poderão talvez suscitar as questões referidas, mesmo em termos de constitucionalidade.

De tudo isto, resulta ser a actividade dos órgãos de controlo interno extremamente importante para o Ministério Público enquanto única entidade que pode desencadear junto da 3ª Secção os mecanismos de julgamento de infracções financeiras[21] e, deste modo, permitir o cumprimento das funções de efectivação de responsabilidades financeiras que a Constituição faz competir ao Tribunal de Contas[22].

Sem menor apreço ou diminuição da relevância da própria dinâmica do Tribunal, consubstanciada na realização de auditorias atrás mencionadas, essa actividade dos órgãos de controlo interno, virada para a fiscalização da legalidade, como se depreende dos vários relatórios já examinados pelo Ministério Público após remessa pelo Juiz da 2ª Secção, muito irá contribuir, passados os efeitos da amnistia, para o funcionamento e afirmação da 3ª Secção enquanto núcleo essencial da vertente jurisdicional do Tribunal.

E afirma-se com ênfase esta ideia porque, coexistindo no actual sistema uma vertente de Auditoria Geral e uma vertente Jurisdicional, tem vindo, internamente, por força das opções vertidas nos Planos de Acção Trienal e Anuais a ser dada prevalência à primeira daquelas vertentes, perspectivando-a, desde já, como o futuro do Tribunal de Contas.

Isto é, desfazendo o equilíbrio que parece ser o propósito da lei, ao colocar, na sistematização actual, a verificação externa de contas, em primeiro lugar virada para a legalidade e regularidade das operações[23], antes das outras auditorias, que ***"o Tribunal pode...realizar a qualquer momento"***[24].

---

[21] Art. 89º da Lei n.º 98/97, de 26/8

[22] Art. 214º, n.º 1, al. c) da Constituição da República Portuguesa

[23] Art. 54º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/8

[24] Art. 55º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/8

Naturalmente que esta opção estratégica, planeando a actividade do Tribunal na perspectiva de Auditoria Geral, com predominância das acções previstas no art. 55° da Lei n.° 98/97, de 26/8, sobre as do art. 54° da mesma lei, irá reduzir a importância da 3ª Secção, por não lhe permitir actuar, já que aquelas auditorias ou se dirigirão a entidades que não estão sujeitas a responsabilidade financeira, ou terminam normalmente por recomendações.

Desaparecendo ou sendo drasticamente diminuída a actividade jurisdicional do Tribunal, certamente, em futuro não muito distante, este tenderá a deixar de ser considerado como integrado na Constituição no órgão de soberania ***"Tribunais"***, com todas as consequências negativas que daí resultarão.

Por isso, o Ministério Público reputa de extremamente importante esta actividade dos órgãos de controlo interno, a traduzir nos relatórios que deve remeter ao Tribunal com a concretização de facto e de direito de situações eventualmente integradoras de responsabilidade financeira[25].

Tal vai permitir a reposição do equilíbrio - pretendido manifestamente pela lei ao colocar, sistematicamente, a verificação externa de contas antes das restantes auditorias - entre auditorias de legalidade e as acima referidas, o que possibilitará ao Ministério Público propor com mais regularidade acções de efectivação de responsabilidades financeiras na 3ª Secção e manter viva a componente jurisdicional do Tribunal, cumprindo, ao mesmo tempo, o imperativo constitucional acima reafirmado.

Para tanto é imprescindível que na elaboração dos seus relatórios os órgãos de controlo interno tenham sempre em vista as condições e exigências de que depende a efectivação de responsabilidades[26]: identificação dos responsáveis, concretização dos factos e circunstâncias à luz das normas violadas, com a inclusão de tudo o que permita um juízo de dolo ou mera culpa, e realização do contraditório,

De modo a que o Ministério Público possa formular um juízo de probabilidade de condenação que o autorize a avançar com a propositura da acção, obrigatoriamente fundado na suficiência da prova nas suas vertentes objectiva e subjectiva.

---

[25] Art. 12°, n.° 2, al. b) da Lei n.° 98/97, de 26/8

[26] Art. 90° da Lei n.° 98/97, de 26/8

O Ministério Público não pode deixar de afirmar esta esperança nas virtualidades da colaboração dos órgãos de controlo interno, aliás muitos deles dirigidos por Magistrados - que reputa fundada pela experiência da análise dos vários relatórios cuja apreciação já lhe foi submetida - na defesa da legalidade e da boa aplicação dos dinheiros públicos, já que não vê a tal impedimento no facto de estarem integrados na função executiva e dependerem em última análise do Governo, tido como "alérgico" a controlos externos.

É um caminho duro e longo a ser percorrido, que necessita de espírito de serviço, colaboração e empenho francos e leais, com o objectivo comum de zelar pela boa utilização dos dinheiros públicos e que contribuirá, em boa parte, para a eficácia do controlo financeiro e da consequente confiança dos cidadãos nas instituições que dele estão encarregadas.

Lisboa, 4 de Julho de 2000

O Procurador Geral Adjunto

Nuno Lobo Ferreira

O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLO DA FUNÇÃO PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes*

* Sub-Directora do Tribunal de Contas.

1 - Introdução

No limiar de um novo século, em que as mutações se processam a um ritmo vertiginoso, o Tribunal de Contas, apesar da complexidade e da elevada sensibilidade das funções que desenvolve, deve necessariamente assumir um papel relevante na evolução do Estado e nas relações deste com a sociedade.

Os desafios criados pela crescente complexidade das relações económicas e sociais, pelo desenvolvimento e progresso tecnológico, pela troca de informação e pela internacionalização das ideias, das actividades e decisões, determinam que o Tribunal de Contas, como instituição superior de controlo financeiro, esteja apto a enfrentá-los e, por isso, se actualize e se renove, sob pena de ser incapaz de dar, atempadamente, resposta adequada e de não desempenhar com sucesso a sua missão.

Neste sentido, e para cumprimento rigoroso da sua missão, o Tribunal de Contas deverá estar atento ao mundo que o rodeia, observando, num plano privilegiado, as constantes mudanças políticas, culturais, sociais e económicas que influenciam o âmbito da actividade que controla mas sobretudo, no acompanhamento dessas mutações e à luz do que dele esperam os cidadãos, repensando a maneira como conduz as suas actividades.

2 - A Reforma da Administração Pública e a Reforma do Tribunal de Contas

Em Portugal, nas duas últimas décadas, a modernização administrativa tem sido referenciada como uma prioridade, tendo-se implementado ou preconizado mecanismos de participação dos particulares nos procedimentos, de aproximação dos centros de decisão dos utentes e de introdução de novas metodologias de gestão pública e de recursos humanos, com vista ao aumento de eficiência e eficácia dos serviços públicos.

Sem ajuizar do quanto já foi percorrido ou falta percorrer no caminho de uma melhor gestão da Administração Pública, aos seus vários níveis, parece incontornável a aproximação das metodologias da gestão pública às da gestão privada.

A fim de obter redução de gastos, maior eficiência e mais qualidade, promove-se a redução da dimensão das organizações, a descentralização, a flexibilidade, a contratação externa de serviços, e a substituição da regulação normativa dos processos pela contratualização de objectivos.

Neste processo, assumem especial relevância a substituição das estruturas típicas da Administração Pública por novas organizações que se apresentam como libertas dos "entraves" que "limitam" a gestão dos serviços públicos, assumindo várias formas e designações (institutos públicos, empresas, fundações, agências, etc.), bem como a associação, sob variadíssimas modalidades, entre entidades públicas e entidades do sector privado no desenvolvimento das actividades até aqui exclusivamente desenvolvidas pela administração pública e, cada vez mais, a transferência total de algumas dessas actividades para sectores privados ou sectores concessionados.

A transformação a que assistimos determina, inevitavelmente, que se recoloquem e reenfoquem as questões da responsabilidade e do controlo.

Uma gestão mais ágil e eficiente que assenta na atribuição aos gestores de orçamentos globais, a gerir com autonomia e o mínimo de constragimentos processuais, há-de ter necessariamente como contrapartida uma maior responsabilização desses gestores.

Não pertencendo aos gestores os meios utilizados, a sua maior autonomia não dispensa, antes acentua, a necessidade de garantir o conhecimento e transparência dos seus actos e a obrigação de prestação de contas aos contribuintes, tal como acontece com a administração das empresas perante os seus accionistas.

Estando em causa a prossecução de objectivos de maior eficiência na rentabilização dos recursos públicos, num contexto menos regulamentado, impõe-se também que se reforce a avaliação da performance e dos resultados e o controlo da qualidade dos serviços prestados.

Estando atribuída ao Tribunal de Contas a missão de, em nome dos cidadãos, fiscalizar a gestão financeira pública, facilmente se compreende que as formas por que ele há-de assegurar o cumprimento desta

missão tiveram e tenham de evoluir, acompanhando a significativa evolução que, como vimos, se vem verificando nessa gestão.

Para tal foi necessário que o controlo não se bastasse só com a apreciação da mera legalidade das receitas e das despesas (o que se justificava por compatibilidade com um sistema de gestão burocratizada, muito procedimentalizada e regulamentada) e passasse a incidir também sobre a qualidade da gestão praticada, quer pelos serviços e organismos que integram o sector público administrativo, quer pelas entidades de natureza privada, empresarial, ou "flexível" criadas pelo sector público, quer pelas entidades a quem são entregues serviços públicos.

Por forma a poder acompanhar a modernização e as reformas implantadas na Administração Pública, garantindo um melhor serviço ao cidadão, o Tribunal de Contas dispõe hoje de um quadro legal de competência constante da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que veio proporcionar um avanço significativo no que respeita ao conteúdo dos seus poderes de controlo.

Com efeito, a nova Lei, a benefício do interesse público, reflecte alguns princípios gerais que consagram e concretizam a implantação da democracia no domínio das finanças públicas, no sentido de que o dinheiro dos contribuintes não pode nem deve ser desbaratado, contrariamente, deve ser gerido segundo critérios de legalidade, regularidade e boa gestão financeira.

Salientamos alguns dos princípios caracterizadores da reforma consagrada na aludida Lei, relevantes para a evolução que vimos referindo:

- Introduziu-se a nítida separação entre as competências desenvolvidas pelo Tribunal no âmbito do controlo financeiro e as que são desenvolvidas no quadro da sua função jurisdicional de efectivação de responsabilidades financeiras.

- No âmbito da primeira, reforça-se a autonomia e o papel privilegiado da auditoria pública externa e estabelece-se que ela deve obedecer a um sistema integrado, segundo os princípios da selectividade e complementaridade.

- No que concerne à segunda, autonomizando-a e clarificando-se as infracções financeiras e a competência dos órgãos encarregues de a efectivar, evidencia-se a forma como completa a função de fiscalização e controlo;

- A fiscalização e o controlo financeiro têm hoje, claramente, como objectivo não só a verificação da legalidade e regularidade das operações, mas também a avaliação da boa gestão financeira segundo critérios de economia, eficácia e eficiência.

- Alargou-se o controlo financeiro às empresas públicas, sociedades de capitais públicos, sociedades de economia mista controladas e participadas, empresas concessionárias de serviços públicos, bem como a todas as entidades que, independentemente da sua natureza pública ou privada, sejam beneficiárias e utilizadoras, a qualquer título, de dinheiros ou valores de proveniência pública;

- Em correspondência com uma maior autonomia e responsabilização dos gestores públicos, reduziu-se o âmbito da fiscalização prévia, que foi totalmente eliminada na área das despesas com pessoal e inexiste no sector empresarial público.

- Introduziu-se, em reforço de uma missão eminentemente preventiva e pedagógica, uma forma específica de fiscalização concomitante, em substituição de parte da fiscalização prévia, traduzida no acompanhamento dos procedimentos referentes a actos e contratos que impliquem despesas de pessoal e a contratos que, por imperativo legal ou por deliberação do Tribunal, não devam ser remetidos para visto, confirmando-se a possibilidade de acompanhar a actividade financeira antes do encerramento da gerência, através da realização de auditorias;

- Introduziu-se a ideia de um sistema de controlo financeiro integrado, nacional e comunitário, consagrando-se, nomeadamente, mecanismos de articulação com todos os órgãos que asseguram o controlo financeiro das entidades públicas.

Assumem, assim, um papel primordial, no quadro de um novo modelo de gestão da Administração Pública, as formas de fiscalização concomitante e sucessiva que se concretizam através da realização de auditorias, de qualquer tipo ou natureza, a actos, procedimentos ou aspectos de

gestão financeira das entidades que recebam fundos públicos, as quais culminam com a aprovação de relatórios.

Nestes relatórios o Tribunal de Contas aprecia a legalidade e regularidade das operações analisadas, avalia a fiabilidade dos sistemas de controlo interno do serviço auditado, ajuíza sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das contas, e/ou aprecia a economia, eficiência ou eficácia da gestão financeira, formulando recomendações em ordem a serem supridas as deficiências encontradas e evidenciando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis, se for caso disso.

A consagração da auditoria como instrumento prioritário de controlo e de avaliação da gestão da actividade financeira pública, coloca o Tribunal de Contas num plano privilegiado para conhecer o funcionamento dos serviços e entidades que prosseguem, de uma ou outra forma, as missões públicas e constitui-o na obrigação de, perante os contribuintes, detectar eventuais falhas e recomendar medidas no sentido da racionalização e modernização da Administração.

De acordo com os princípios de controlo financeiro público internacionalmente consagrados no âmbito da Organização Internacional dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres (INTOSAI), as Instituições Supremas de Controlo Financeiro (ISCs) devem, pela sua natureza e razão de ser, dispor do poder de formular recomendações tendo em vista a melhoria da gestão administrativa e financeira, as quais devem, em princípio, ser acatadas, sendo desejável que em cada Estado, existam os mecanismos adequados ao acompanhamento da sua aplicação e ao apuramento das responsabilidades inerentes.

Reconhecendo-se (como recentemente referiu o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no discurso de posse dos dirigentes dos Serviços de Apoio do Tribunal, citando um dos Manuais utilizados na Auditoria Geral do Reino Unido (NAO)) que o objectivo do controlo da gestão financeira deve ser "*demonstrar aos organismos, onde já se realizou auditoria, maneiras de fazer poupanças financeiras ou reduzir custos; fornecer melhor qualidade de serviço; fortalecer e realçar os seus processos administrativos, organizacionais e de gestão e alcançar os seus objectivos de forma menos dispendiosa*", fácil é compreender a importância das recomendações da instituição de controlo financeiro externo numa dinâmica de reforma administrativa.

Como afirmou o Conselheiro José Tavares, em recente trabalho sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas, não obstante estas *"não configurarem actos de natureza jurisdicional, representam o corolário do exercício de uma função de controlo com igual dignidade e, porventura, com exigências acrescidas"*, envolvendo uma maior responsabilização de todas as entidades intervenientes.

Este tipo de intervenção do Tribunal de Contas é assim, a um mesmo tempo, a consequência e a resposta necessárias à evolução do Estado e da Administração Pública e uma forma de contribuir responsável e positivamente para ela.

3 - O Controlo da Função Pessoal pelo Tribunal de Contas

O factor mais crítico da reforma da Administração Pública e da mudança para outras formas de gestão é o modelo de gestão de recursos humanos e o efeito que ele tem no perfil e comportamento profissional das pessoas e, consequentemente, no desempenho das organizações. Disso mesmo é prova o conjunto de temas abordados neste encontro.

Para além da importância estratégica para os resultados das organizações, os recursos humanos ao serviço da Administração Pública consomem uma fatia muitíssimo considerável dos recursos financeiros públicos, conforme se pode comprovar pela análise de todos os orçamentos, sendo nítido que a maioria das medidas governamentais são tomadas ou travadas em função dos reflexos exponenciais que têm na despesa pública com pessoal.

O controlo da função "pessoal" assume, assim, uma grande importância, não podendo ser neglicenciado pelos órgãos de controlo financeiro.

No congresso da INTOSAI de 1986, em Sydney, já se afirmava que"*a utilização do potencial em pessoal desempenha um papel considerável nas operações dos organismos do sector público. Este é um factor importante para avaliar a economia, a eficácia e a eficiência, e o factor da utilização do potencial em pessoal é muitas vezes o elemento operacional mais oneroso e deve, portanto, ser seguido de perto.*"

Ora constata-se que na Administração Pública em Portugal existe (como, aliás, noutras administrações públicas) estabilidade de emprego, inserção num regime de carreiras, exaustiva regulamentação do regime de recrutamento, de constituição, de modificação e de extinção da relação jurídica de emprego público. Ainda que fundados no propósito de fornecer aos trabalhadores garantias de liberdade e igualdade no acesso aos cargos públicos e de aumentar a transparência e prevenir a arbitrariedade, é hoje voz corrente que o conjunto de instrumentos jurídicos e as práticas de gestão existentes redundaram em desresponsabilização dos gestores, incorrecta avaliação dos desempenhos e ausência de incentivos ao mérito.

A grande maioria dos dirigentes da Administração Pública queixa-se da impossibilidade de recorrer a instrumentos de gestão na área dos recursos humanos, estando completamente vinculado ao regime jurídico vigente, confundindo-se em absoluto a gestão dos recursos humanos com o cumprimento das regras legais que a regulam. Ainda que existam alguns mecanismos que permitam a avaliação e recompensa do desempenho, a verdade é que a sua utilização, é, na prática, encarada como um acto de heroísmo, que pode, em certos casos, significar um suicídio profissional.

Este contexto de "completa" vinculação legal, a par com as preocupações de contenção da despesa pública, determinou que o controlo desta área venha, tradicionalmente e ainda hoje, incidindo sobretudo em questões de legalidade, quer ao nível dos controlos internos quer ao nível do controlo externo do Tribunal de Contas.

3.1 Até à actualidade

O Tribunal de Contas tem poderes de controlo prévio, concomitante e sucessivo, e tem exercido fiscalização na área da gestão de pessoal em todos estes momentos, embora prevalecentemente na perspectiva da verificação da legalidade das despesas daí decorrentes.

Durante mais de 100 anos, ao Tribunal de Contas foi cometida a incumbência de assegurar a fiscalização prévia dos actos de admissão e movimentação dos funcionários e agentes ao serviço da Administração, bem como da contratação temporária de colabora-

dores, podendo, com a recusa do visto, baseada na sua ilegalidade, obstar à produção de efeitos desses actos.

Em 1999, por força da Lei n.º 98/97, o Tribunal deixou de assegurar a fiscalização prévia destes actos o que, para alguns gestores, significava, erroneamente, o desaparecimento de quaisquer limites.

Eventualmente céptico relativamente aos resultados do desaparecimento desta forma de fiscalização, o legislador consagrou expressamente um mecanismo de controlo substitutivo, o designado controlo concomitante[1].

Em matéria de controlo de actos de gestão de pessoal, a fiscalização concomitante traduz-se no acompanhamento procedimental circunstanciado dos actos e contratos que impliquem despesas naquela área, antes que as mesmas estejam consumadas. Trata-se, assim, de um acompanhamento contemporâneo da execução desses actos, mediante o recurso a técnicas de auditoria, acompanhamento este que tem uma elevada componente preventiva e pedagógica, já que estas acções se orientam para o acompanhamento e correcção dos procedimentos antes da sua conclusão.

Para além das melhorias obtidas durante a própria auditoria, os relatórios destas acções incorporam observações e recomendações (as quais têm, de resto, merecido o melhor acolhimento por parte dos organismos auditados).

Para além do valor próprio das observações e recomendações formuladas nos relatórios, a lei prevê que se, no decurso de uma auditoria, se apurarem ilegalidades em acto ou contrato ainda não executado, o Tribunal deva proceder à notificação da entidade competente para autorizar a despesa, no sentido de esta remeter o respectivo acto ou contrato para fiscalização prévia. Nestes casos, a entidade em causa não poderá proceder à execução daquele acto ou contrato antes da emissão do visto, sob pena de responsabilidade financeira[2] e, na hipótese de o aludido acto ou contrato apresentar desconformidade com as leis em vigor que possa implicar nulidade, encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação directa de normas financeiras, ou ilegalidade que possa alte-

[1] Vide artigo 38º, nº 1, al. b) da Lei n.º 98/97.
[2] Vide artigo 49º, nº2, da Lei n.º 98/97.

rar o respectivo resultado financeiro, o Tribunal terá de decidir pela recusa do visto, assim impossibilitando a execução do acto.
Na hipótese de os actos ou contratos terem iniciado a produção dos seus efeitos, as ilegalidades apuradas em sede de fiscalização concomitante servirão de base a processos de efectivação de responsabilidade financeira[3].

O controlo na área do pessoal pode também ser efectuado em sede de fiscalização sucessiva, podendo os relatórios de auditoria elaborados nesta sede, denotar a existência de deficiências ao nível da gestão dos recursos humanos e avaliar a eficácia e a eficiência da despesa e dos serviços, bem como evidenciar a existência de ilegalidades ou irregularidades relativas a despesas com o pessoal[4].

Sempre que dos relatórios de auditoria supra mencionados resultem factos constitutivos de responsabilidades financeiras, o Ministério Público, e apenas ele, poderá desencadear o respectivo procedimento jurisdicional[5], junto da 3ª Secção do Tribunal de Contas, a qual tem competência especializada na matéria.

Estas responsabilidades financeiras efectivam-se mediante um processo de julgamento próprio[6]que pode levar à reposição de dinheiros públicos ou à aplicação de multas, consoante se esteja perante, respectivamente, responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória.

A **reposição** traduz uma condenação na obrigação de reintegrar o património da entidade pública com os valores correspondentes a pagamentos considerados indevidos por serem ilegais e terem causado dano à entidade pública, por não terem contraprestação efectiva[7]. Por esta reposição responde o património pessoal do responsável pelo pagamento.

A multa poderá ser aplicada, cumulativamente ou não com a reposição, quando se verifique a ocorrência de ilegalidades na admissão, contratação ou gestão de pessoal ou a violação de normas re-

---

[3] Vide artigo 49°, nº 3, da Lei n.º 98/97.
[4] Vide artigo 50° da Lei n.º 98/97.
[5] Vide artigo 89° da Lei n.º 98/97.
[6] Vide artigo 58° da Lei n.º 98/97.
[7] Vide artigo 59° da Lei n.º 98/97.

guladoras da assunção, autorização ou pagamento das respectivas despesas[8].

Na graduação da multa, que recai sobre o agente do facto, o Tribunal toma em consideração a gravidade do ilícito e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica e a existência de antecedentes[9].

3.2 Resultados do controlo

Os resultados da actividade de controlo do Tribunal de Contas neste domínio durante os últimos anos, nas áreas da fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva, bem como no julgamento de responsabilidades financeiras apontam, como deficiências mais frequentes nas entidades do sector público[10]:

- Ausência de instrumentos de gestão previsional de recursos humanos.

- Desajustamento entre as estruturas legal ou institucionalmente definidas e as estruturas e circuitos efectivamente em funcionamento.

- Desajustamento entre as exigências dos cargos ou funções e o perfil dos recursos humanos que lhe são afectos, que se reflectem em falta de qualificações ou subaproveitamento das capacidades.

- Controlo interno deficiente, motivado pela falta de pessoal qualificado, pela não formulação de regras claras sobre atribuição de responsabilidades, pela falta de manuais de procedimentos ou regulamentos internos, por má organização dos processos, por défice de segregação de funções e fraca rotatividade.

---

[8] Vide artigos 65° e 66° da Lei n.° 98/97.

[9] Vide artigos 67°,n.° 2, da Lei n.° 98/97.

[10] Vide, nomeadamente, os Relatórios de Actividades do Tribunal de Contas.

- Grande demora nos processos de recrutamento, nomeadamente de pessoal dirigente, conduzindo a ineficiências.

- Admissão de pessoal com inadequação às necessidades existentes.

- Admissão, recrutamento, provimento e contratação de pessoal com desrespeito pelos procedimentos e requisitos legalmente estabelecidos.
- Não observância de regras de publicidade, transparência e objectividade nos concursos realizados.

- Falta de fundamentação e recurso ilegal a formas de contratação precária.

- Celebração de contratos de prestação de serviços sem observância de regras concorrenciais, com índices de subordinação e, por vezes, como forma de acumular funções ou incrementar remunerações.

- Situações de acumulação de funções públicas e privadas, em desrespeito com as exigências legais, em sobreposição de horários e prejuízo do serviço público.

- Falta de cuidado e/ou controlo na exigência e cumprimento de deveres profissionais, nomeadamente o cumprimento de horários, obrigações inerentes a regimes de dedicação exclusiva, prestação de horas extraordinárias e ajudas de custo por deslocações em serviço.

- Atribuição de remunerações legalmente não permitidas.

3.3 No futuro

Referimos já que, com o advento de formas de gestão de recursos financeiros públicos de carácter menos regulamentado e baseadas na contratualização de objectivos, o controlo tem de centrar-se menos na verificação dos procedimentos e evoluir para uma abor-

dagem orientada para a avaliação de resultados e a fiabilidade e eficiência dos sistemas.

O trabalho que o Tribunal de Contas desenvolve para os cidadãos, no sentido de os informar de como é gerido o seu dinheiro, terá, assim, de consagrar um reforço da auditoria de desempenho das organizações.

Ora, as organizações são basicamente estruturas de pessoas trabalhando juntas para atingir objectivos, pelo que a avaliação da gestão de recursos humanos será essencial para explicar e medir o nível de resultados atingidos, sobretudo num contexto em que essa gestão não esteja limitada por constrangimentos legais rígidos, como se pretende nas novas organizações.

Assim, tal como instituições de controlo financeiro externo de outros países, o Tribunal de Contas português enfrentará certamente a necessidade de, cada vez mais, integrar nas suas auditorias questões relativas aos sistemas e práticas de gestão de recursos humanos com significativo impacto nos resultados das organizações.

No Congresso da INTOSAI de 1986, que já atrás referimos, concluiu-se que na execução dos controlos relativos à utilização do potencial em pessoal, as ISCs devem utilizar critérios de selecção idênticos aos utilizados nos outros controlos de performance, como sejam a importância, a possibilidade de efectuar economias e o melhoramento da qualidade do serviço.

Referiu-se ainda que o papel das ISCs "*serve para exprimir uma opinião sobre a utilização do potencial em pessoal que poderá ser utilizada, quer na tomada de decisões de direcção, quer na tomada de decisões políticas tendo em conta os respectivos factores quando se estudar a possibilidade de realização das recomendações feitas*", e que deve ser dada uma especial atenção aos resultados globais em conformidade com os objectivos dos programas, compreendendo a necessidade de assegurar que os sistemas funcionam como previsto e que os resultados previstos são obtidos com uma preocupação de economia, de eficácia e de eficiência, tendo em conta a utilização do potencial em pessoal.

Nesta linha, o Tribunal de Contas terá de identificar quais as questões críticas da gestão das pessoas que, em cada caso, podem afectar de forma significativa a eficiência e eficácia da actividade e os resultados da entidade auditada, podendo ter de debruçar-se, nomeadamente, sobre:

- se as pessoas são geridas de forma eficaz;
- se lhe são atribuídos os incentivos adequados;
- se os dirigentes organizam adequadamente o trabalho e as equipas;
- se as dirigem com eficiência, se avaliam o seu desempenho e contribuem positivamente para a sua melhoria e reconhecimento;
- se criam um ambiente de trabalho produtivo e estimulante;
- se as competências são adequadamente utilizadas, desenvolvidas e retidas;
- se o uso das tecnologias pelas pessoas é devidamente facultado, estimulado e exigido;
- se o nível de produtividade é maximizado;
- se são adoptados critérios de remuneração adequados;
- se são implementadas medidas de controlo do absentismo;
- se é exigido e adoptado um comportamento ético adequado;
- e sempre, porque estamos perante um serviço financiado por recursos públicos, se as práticas de contratação são transparentes, obedecem a critérios de mérito e respeitam objectivos de justiça, equidade e igualdade.

E como os gestores, mesmo no sector privado, não são livres de gerir o pessoal da maneira que muito bem entenderem, tendo sem-

pre de funcionar no quadro de sistemas legislativos, administrativos ou institucionais mais ou menos rigorosos e de actuar de acordo com políticas, orientações e práticas definidas no âmbito da sua organização, o Tribunal, tal como a INTOSAI também recomenda, não poderá deixar de continuar a considerar estes factores, devendo fiscalizar a observância desses sistemas e reportá-lo nos relatórios das suas acções de controlo, formulando recomendações em ordem ao seu aperfeiçoamento, se for caso disso.

Nesta, como em todas as áreas em que se imponha uma apreciação sobre a qualidade da gestão, o Tribunal de Contas correrá certamente o risco de ser acusado de invadir a esfera do poder executivo e a área reservada às decisões políticas.

A sua missão e os cidadãos em nome dos quais ela lhe é atribuída exigir-lhe-ão, no entanto, que não receie enfrentar esse risco, opondo-lhe uma percepção clara da distinção entre as opções políticas e as medidas de gestão, em que apenas lhe cabe apreciar se estas são adequadas à realização final daquelas, na perspectiva da sua economia, eficiência e eficácia. Opondo-lhe também necessariamente um trabalho de qualidade, caracterizado, nomeadamente, por rigor técnico, objectividade e sustentação factual inquestionável, e desenvolvido com independência, imparcialidade e responsabilidade, fornecendo, em suma, um valor acrescentado não só aos cidadãos mas aos próprios organismos auditados.

E os gestores não quererão, certamente, furtar-se àquela que é a obrigação mais elementar de quem gere o que não é seu: a de prestar contas por essa gestão e de responder por ela, aceitando o julgamento jurídico, político, técnico ou social a que ela está sujeita.

4 – Em Conclusão

As modificações em curso no modelo de gestão de recursos humanos na Administração Pública implicam, para o Tribunal de Contas, uma adaptação do conteúdo do controlo que efectua sobre esta área, na linha já empreendida no âmbito da gestão financeira.

Trata-se de uma evolução imprescindível à execução da missão que lhe é exigida pelos cidadãos, que se contempla nos poderes conferidos a

este órgão pela Lei n.º 98/97, e que corresponde com exemplos e recomendações de boas práticas de instituições congéneres de outros países.

Nesta, como noutras áreas, e tendo em conta o volume dos recursos financeiros envolvidos, o Tribunal de Contas não poderá dispensar-se de avaliar da boa gestão e do grau de consecução dos objectivos, apreciando os sistemas de controlo instituídos, nem poderá deixar de articular-se com outros órgãos com funções de inspecção, fiscalização, controlo ou avaliação, por forma a garantir complementaridade e evitar desperdício de esforços.

Assim, poderá contribuir para a modernização das estruturas administrativas, para a melhoria da gestão e para uma verdadeira responsabilidade dos que gerem dinheiros públicos perante os que lhos confiam.

O PAPEL DAS ISC NO ÂMBITO DA TERCEIRA FASE DA UEM*

(BREVE PERSPECTIVA SOBRE A SITUAÇÃO ACTUAL EM VÁRIOS ESTADOS-MEMBROS).

Por: João Parente**

---

* Estudo nº 4/02 - DCP

** Consultor do DCP (Departamento de consultadoria e planeamento) do Tribunal de Contas.

I. INTRODUÇÃO

De acordo com orientação de Sua Excelência o Conselheiro Presidente, transmitida a este Departamento pelo Despacho do Excelentíssimo Senhor Director-Geral, de 3 de Janeiro de 2002, foi solicitado à ISC congéneres dos demais Estados-membros (EM) que integram a terceira fase da União Económica e Monetária (UEM) que referissem as suas atribuições no contexto dos procedimentos sobre défices excessivos, previstos desde logo no artigo 104.° do Tratado da Comunidade Europeia, alterado pelo Tratado de Amesterdão, e desenvolvidos por legislação complementar[1].

Com esse fim, foi dirigido às ISC um pequeno questionário através do qual, como ponto de partida, se solicitou informação sobre as características básicas dos sistemas de contabilidade pública instituídos nos respectivos EM. Com mais desenvolvimento, o questionário inquiria depois sobre o próprio papel da ISC relativamente ao controlo do equilíbrio orçamental e endividamento público, no contexto da UEM, e respectivo enquadramento legal[2].

As questões abordadas (e respectivas respostas) encontram-se estruturadas nos seguintes três grandes grupos:

1. Organização dos *sistemas de contabilidade pública* dos EM, tendo em conta a necessidade de cumprimento dos compromissos em matéria de sustentabilidade das finanças pública, no contexto da UEM;

2. *Intervenção (ou não) das ISC* no controlo do cumprimento dos referidos compromissos;

3. *Fundamentos* das respectivas competências interventivas (ou da inexistência de tais competências).

---

[1] De destacar as normas do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

[2] Cfr. Questionário em anexo.

II. ANÁLISE DAS RESPOSTAS DAS ISC

Tendo sido inquiridas onze ISC de EM da UEM, foram obtidas respostas por parte de nove instituições: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália e Países Baixos, as quais se encontram sintetizadas no quadro anexo. Com base nessas respostas, apresenta-se seguidamente uma breve perspectiva sobre a situação indicada pelas referidas ISC, relativamente às matérias abordadas.

1. Sistema de contabilidade pública

A primeira questão foca a adequação do sistema de contabilidade pública do respectivo EM às exigências dos compromissos que, sobre a matéria em apreço (défice orçamental e dívida pública), se encontram definidos no Tratado da Comunidade Europeia e demais legislação complementar, com destaque para o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), designadamente no que se refere ao estabelecimento pelos EM (e aprovação pelas instâncias comunitárias) de programas de estabilidade baseados em critérios definidos pelo SEC 95[3].

a) Contabilidade orçamental

a)1. Apenas de caixa

Em alguns casos, verifica-se que o sistema de contabilidade pública instituído é o de *contabilidade orçamental, apenas de caixa*: são estas as situações da Alemanha, da Áustria e da Grécia.

A ISC dos Países Baixos responde no mesmo sentido (os seus procedimentos em termos de contabilidade pública baseiam-se num sistema de contabilidade orçamental, unicamente de caixa), ressalvando no entanto a existência de agências que têm contabilidade de compromissos.

Relativamente à situação de França, embora seja um caso em que também é adoptada contabilidade orçamental apenas de caixa, vive-se uma fase de transição no sentido de instituir também contabilidade patrimonial.

[3] Sistema Europeu de Contas Nacionais de 1995, definido pelo EUROSTAT.

a)2.De caixa e compromissos

A *contabilidade orçamental de caixa e compromissos* está instituída em Espanha e na Finlândia. Na Bélgica está a ser estabelecido um sistema de dupla entrada (para conformidade com o SEC 95) e em Itália estabeleceu-se um sistema de "accrual" (compromissos) modificado – adaptação dos princípios do "accrual" às leis italianas, segundo a resposta desta instituição.

Como foi já referido, nos Países Baixos existem agências que dispõem de contabilidade de compromissos.

b) Contabilidade orçamental, patrimonial e analítica

Um sistema de contabilidade pública baseado em *contabilidade orçamental e também patrimonial e analítica* verifica-se na Bélgica, em Espanha, em França (embora este seja um caso em fase de transição até 2005) e em Itália.

c) Observações adicionais

Relativamente aos sistemas de contabilidade pública instituídos, são de destacar certos procedimentos referidos pelas ISC que revelam situações de transição da organização da contabilidade pública, a saber:

- Na Alemanha efectuam-se nesta fase estudos de casos piloto;
- Na Bélgica está a ser estabelecido um novo sistema;
- Em França, nos termos da nova Lei Financeira (de 1 de Agosto de 2001), existe um prazo até 2005 para ser desenvolvida uma contabilidade patrimonial completa;
- Na Grécia, o Governo Central incumbiu uma organização de contabilistas da elaboração de um conjunto de normas financeiras para aplicação ao sector público, na óptica da contabilidade de compromissos.

2. Intervenção pelas ISC no controlo do cumprimento dos compromissos associados ao PEC

Nesta questão (e na questão n.º 3) foi focado o papel das ISC relativamente ao controlo do cumprimento dos compromissos assumidos no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Concretamente, na questão n.º 2 procurou saber-se se as ISC avaliam directamente e com base nos critérios do SEC 95 o nível de cumprimento dos objectivos orçamentais estabelecidos no Programa de Estabilidade do Estado-membro, nomeadamente sobre défice orçamental e dívida pública.

a) Com intervenção

Declaram ter intervenção nesta matéria as ISC de Espanha e Itália, não havendo nestes casos referências complementares.

Em França, o Tribunal de Contas emite um Parecer do ponto de vista da contabilidade pública e sobre os indicadores produzidos na base do SEC 95, mas apenas sobre alguns pontos (particularmente activos intangíveis).

b) Sem intervenção

As respostas das instituições da Finlândia e dos Países Baixos são no sentido da sua não intervenção, não sendo apresentadas informações complementares.

No caso da Alemanha, embora a resposta seja negativa, a ISC observa que procede a uma avaliação geral da dívida pública no âmbito de um relatório anual.

A ISC da Grécia, também com resposta negativa, refere que o controlo da execução orçamental tem como objectivo principal a certificação da legalidade e regularidade das operações relevantes. É referido expressamente que o exame do cumprimento do PEC está para além da autoridade do Tribunal.

c) Observações adicionais

ISC da Áustria observa que a auditoria financeira que realiza inclui a emissão de pareceres sobre dívida pública e outros pareceres financeiros que são submetidos ao Parlamento, referindo que pode analisar a aplicação dos critérios do SEC 95. Esta instituição emitiu um relatório especial em Novembro de 1999 sobre a apreciação dos "critérios de Maastricht".

A ISC da Bélgica refere o facto de a sua actividade de verificação da conformidade do Orçamento com os princípios da Lei Orçamental poder incluir observações que incidam sobre as acções empreendidas com vista ao cumprimento do PEC.

3. Fundamentos das competências

Procurou-se nesta questão saber quais os enquadramentos legais da intervenção das ISC na matéria em apreço, nos casos da sua existência.

a) Competência geral estabelecida na Lei da ISC

As ISC de Espanha e Itália consideraram ser esta a sua situação.

b) Competência atribuída por legislação específica para o efeito

A ISC da Bélgica refere a existência de leis coordenadas sobre a contabilidade pública.

Também a ISC de França responde afirmativamente a esta questão, referindo que, segundo a nova Lei Financeira (Agosto de 2001) as contas públicas têm de ser certificadas no prazo de três anos.

III.CONCLUSÕES

1ª Os sistemas de contabilidade pública instituídos são, em vários casos, sistemas de *contabilidade orçamental, apenas de caixa* (5 no total de 9 – Alemanha, Áustria, Grécia, Países Baixos e França).

2ª Em dois casos está instituída *contabilidade orçamental de caixa e compromissos* (Espanha e Finlândia), num caso está a ser estabelecido um novo sistema para adaptação ao SEC 95 (Bélgica) e noutro caso ainda foi estabelecido um sistema de compromissos modificado (Itália).

3ª A existência de contabilidade pública com base em sistemas de contabilidade orçamental e também patrimonial e analítica é referida por 4 ISC: Bélgica, Espanha, França (embora neste caso em fase de transição) e Itália.

4ª São várias as situações em que *estão a ser desenvolvidos esforços de transição para novos sistemas de contabilidade pública*, através de estudos específicos e nova legislação: Alemanha, Bélgica, França, Grécia. No caso dos Países Baixos existem agências que dispõem já de contabilidade de compromissos.

5ª Duas instituições têm intervenção em matéria de controlo do cumprimento dos compromissos do PEC: Espanha e Itália. Nestes dos casos, trata-se de competência geral estabelecida na Lei das ISC.

6ª Uma ISC intervém emitindo um Parecer do ponto de vista da contabilidade pública e sobre alguns indicadores produzidos com base no SEC 95 – trata-se da ISC de França (no quadro da nova Lei Financeira de Agosto de 2001).

7ª Três ISC (Finlândia, Grécia e Países Baixos) respondem no sentido da sua não intervenção nesta área de controlo, mas apenas a Grécia refere expressamente que o exame do cumprimento do PEC está para além da autoridade do Tribunal.

8ª Duas ISC (Alemanha e Áustria) referem a emissão de pareceres sobre dívida pública e outros pareceres financeiros que são submetidos ao Parlamento. Neste contexto, a instituição da Áustria refere ainda a possibilidade de analisar a aplicação dos critérios do SEC 95, mencionando

mesmo a emissão de um relatório especial em Novembro de 1999 sobre "os critérios de Maasticht".

9ª Também a instituição da Bélgica refere a possibilidade de se pronunciar sobre o cumprimento do PEC no âmbito da sua actividade de verificação da conformidade do Orçamento com os princípios da Lei orçamental.

O Consultor

(João Parente)

DOCUMENTOS

INTERNOS

POSSE DOS AUDITORES-COORDENADORES E AUDITORES-CHEFES DA DIRECÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS*

* Palavras proferidas por sua Excelência o Conselheiro Presidente, Dr. Alfredo José de Sousa. Auditório do Tribunal de Contas – 28 de Janeiro de 2002

1. Por nomeação e posse conferida pelo Senhor Presidente da República, com tudo o que estes actos implicam de comunhão de legitimidade democrática representativa para o Tribunal de Contas e seu Presidente, iniciei em Outubro passado um **novo mandato de 4 anos**.

   É o meu segundo mandato, contado desde a revisão Constitucional de 1997, embora esteja no cargo desde Dezembro de 1995.

   Para quem iniciou funções como Conselheiro em 1986, foi Vice-Presidente de 1992 a 1994, a **carga histórica desta Instituição** que pesa sobre os meus ombros é enorme.

   Impõe-se pois aproveitar a importância deste acto – posse de todas as chefias técnico operativas para o triénio 2002/2004 – para fazer um **balanço** da plurietápica construção do Tribunal de Contas moderno como órgão constitucional do controlo financeiro externo do Estado, no quadro da Comunidade Europeia.

   O Tribunal de Contas de hoje é uma realidade que pouco tem a ver com o Tribunal de Contas dos tempos anteriores a 1986.

   Sofreu o **primeiro grande impulso** reformador com a Lei nº 86/89, com o recrutamento de técnicos e quadros qualificados, com a duplicação do número de Conselheiros de 9 para 18, tudo como consequência da reestruturação da sua orgânica e competência material.

   Mas foi com a Lei nº 98/97 que pela primeira vez na sua história, a instituição ganhou uma **reforma completa**.

   À sua sombra foram aprovados e publicados todos os regulamentos internos de funcionamento do Tribunal de Contas, do Plenário Geral às Secções especializadas e Regionais.

   Finalmente, ao fim de 9 anos de diversas tentativas frustradas, foi aprovado pelo Governo o Decreto-Lei nº 440/99 de 2 de Novembro, que consagrou o estatuto dos serviços de apoio, instituindo um **corpo especial** de auditores, consultores e técnicos verificadores, com **invejável estatuto remuneratório** no âmbito da função pública.

Destacarei por agora **3 princípios estruturantes** deste edifício legislativo e regulamentar: o programa trienal das acções de fiscalização e controlo, o regime de nomeação dos dirigentes e a função de auditoria.

2. Segundo a lei, aprovado o programa trienal das acções de fiscalização e controlo, deverão ser constituídas as **áreas de responsabilidade** de cada um dos 9 juízes, da 2ª Secção, exclusivamente dedicada à verificação interna e externa de contas, às auditorias e ao Parecer da Conta Geral do Estado.

   A definição do conteúdo de cada área de responsabilidade e a sua atribuição a cada juiz deverá, em princípio, obter a unanimidade do plenário da secção.

   É em função dessas áreas de responsabilidade que os serviços de apoio técnico operativo devem ser organizados, competindo ao Director-Geral dentro destes parâmetros proceder à necessária **afectação dos recursos humanos** (artº 5º nº 6 e artº 7º nº 2 a) e b) do Decreto-Lei nº 440/99).

   De igual modo, o **programa trienal condiciona** quer a organização da 1ª Secção no que concerne às auditorias de fiscalização concomitante, quer às Secções Regionais, quer por último os programas anuais das acções de fiscalização e controlo.

   Donde o princípio estruturante de que a actividade técnico-operativa do Tribunal de Contas se deve organizar e reorganizar **trienalmente**, adaptando-se as novas circunstâncias de controlo definidas pelo Plenário Geral no respectivo programa.

   Acaba de entrar em vigor o 2º programa trienal 2002/2004.

   É o primeiro a ser elaborado e aprovado tendo em conta os recursos humanos efectivos e potenciais no quadro do Decreto-Lei nº 440/99.

   Pela primeira vez se projecta na nomeação das chefias técnico-operativas – auditores-coordenadores e auditores-chefes – **na sua integralidade** o princípio da coincidência do período de vigência do seu desempenho com o período de vigência do programa trienal.

3. Nos termos da legislação em vigor (artº 11º do Decreto-Lei nº 440/99 e artº 74º nº 1 m) da Lei nº 98/97) compete ao Presidente do Tribunal de Contas nomear, **por escolha**, o pessoal dirigente dos Serviços de apoio.

   Sobre o Presidente recai assim uma grande responsabilidade, que se for convenientemente exercida trará a maior eficácia e operacionalidade ao funcionamento do Tribunal.

   Mais cómodo, e por isso mais desresponsabilizante, seria a designação dos dirigentes mediante **concurso**.

   Só pelo facto de não haver clientelas politico-partidárias a satisfazer é que o legislador assumiu esta excepção ao regime geral da função pública.

   Mas para ser cabalmente exercida esta competência do Presidente, ela terá que ter como finalidade última, visível e objectiva, o melhor e mais eficaz desempenho das **competências materiais do Tribunal de Contas**.

   Para tanto impunha-se que o seu exercício fosse **participado** quer pelos Senhores Conselheiros de quem os auditores-coordenadores e auditores-chefes dependem **funcionalmente** quer pelo Senhor Director-Geral de quem dependem **hierárquica e disciplinarmente** nos termos da legislação em vigor.

   Dai que, **sem que estivesse jungido legalmente, o Regulamento Interno da Direcção-Geral** aprovado pelo Presidente viesse a dispor no seu artº 18º: "O Presidente, sob proposta fundamentada do Director-Geral, nomeará os auditores-coordenadores e auditores –chefes, após audição dos Juízes da 1ª Secção ou do Juiz de cada área de responsabilidade da 2ª Secção".

   Idêntica normação regulamentar foi consagrada para as Secções Regionais.

   Desde Novembro último que, nesta conformidade, se iniciaram os procedimentos administrativos internos que culminaram nos despachos das nomeações em 26/12/01 e 4/1/02 e neste consequente acto de posse.

A maioria esmagadora dos anteriores titulares dos cargos foram reconduzidos, com inteira e decisiva anuência dos Senhores Conselheiros.

Aos poucos dirigentes não reconduzidos quero deixar pública uma palavra de profundo respeito e consideração pelo serviço prestado, e garantir-lhes que nada de pessoal determinou a decisão que os afectou.

4. Uma das **linhas de orientação estratégica** (nº 6) aprovadas pelo Plenário Geral que enformaram o Programa Trienal em apreço foi a da **mobilidade periódica do pessoal do corpo especial** de fiscalização e controlo.

   Orientação estratégica que se encontra na linha preconizada já pelo V INCOSAI, de 1965, Israel, que expressamente recomendava a "*rotação interna do pessoal das ISCF, que assegure o aumento de conhecimentos e a renovação de conceitos*".

   Efectivamente a rotação periódica, designadamente das chefias técnico-operativas permite o **intercâmbio de conhecimentos e experiências** nos vários domínios de controlo, e consequentemente, uma mais valia global para a Instituição.

   Para o triénio em curso não foi possível implementar tal linha de orientação estratégica e a totalidade das chefias reconduzidas **manteve-se nas áreas de responsabilidade** em que vinham desempenhando os respectivos cargos.

   Isto por virtude quer do facto de virem desempenhando tais cargos na sua plenitude de responsabilidades, apenas depois da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 440/99, quer porque para ser útil, tal rotatividade há-de articular-se com a efectivação de idêntica rotatividade **noutros patamares de responsabilidade**.

   Seria desejável que aquando do início do próximo programa trienal, 2005/7, estejam criados os mecanismos necessários à implementação dessa salutar estratégia que é a rotatividade periódica **a todos os níveis** de quem desempenha a actividade do controlo financeiro.

5. Outro dos princípios estruturantes da Lei nº 98/97 é a consagração da competência do Tribunal de Contas para a **realização de auditorias de qualquer tipo**, a qualquer momento, **a quaisquer actos ou actividades de gestão financeira.** A Lei nº 86/89, apenas se referia timidamente a auditorias de gestão financeira nos casos restritos a solicitação da Assembleia da República ou do Governo (artºs 16º nº 5 e 32º nº 3).

   Esta **inovação** torna-se mais importante quanto é certo que pela Lei nº 14/96 ao Tribunal de Contas passou a caber também o controlo externo "da legalidade, incluindo a **boa gestão financeira" do sector público empresarial**.

   Coerentemente a lei previu que o Tribunal aprovasse o seu próprio **manual de auditoria** e procedimentos a adoptar pelos serviços de apoio.

   O grande desafio que se põe às I.S.C. modernas a partir da década de 90, foi e é o da auditoria operacional ou de resultados, incidente sobre a gestão financeira segundo critérios de **economia**, **eficiência** e **eficácia**.

   Para tanto são necessários recursos humanos altamente qualificados, experientes, em equipas pluridisciplinares, podendo e devendo, se necessário, ser integradas por consultores externos especializados.

   É uma área de controlo complexa, quer para o Sector Público Administrativo quer sobretudo para o Sector Empresarial Público.

   As principais dificuldades, segundo as **Conclusões do XII INCOSAI** de Sidney, em 1986, para além da falta de pessoal qualificado, residem na "*falta de dados apropriados, de critérios e de directivas*".

   O controlo da boa gestão financeira é uma área sensível porque está paredes meias com a área específica de actuação do poder político.

   É frequente em todos os quadrantes que as I.S.C. quando desenvolvem controlo de gestão financeira, mesmo com rigor técnico e objectividade, sejam confrontadas com a **acusação de invasão da área política** exclusiva dos Executivos.

   Daí a **regra de ouro** de que tal controlo não deva pôr em causa as **opções políticas** que determinaram a actividade financeira controlada,

mas tão só a **adequação** desta actividade à realização final daquelas opções na perspectiva da economia, eficácia e eficiência.

A estrita observância desta regra tem sido sempre a preocupação deste Tribunal e deverá ser consolidada.

6. De igual modo, tem sido prática deste Tribunal exercer a função de auditoria dentro dos parâmetros técnicos e deontológicos internacionalmente aprovados.

   Ganham aqui particular acuidade as regras consagradas no **Manual de Auditoria** e no Regulamento da 2ª Secção de que os relatos desta auditoria devem ser **claros, precisos, objectivos**, sustentados na **evidência da factualidade,** e **não adjectivados**.

   De igual modo é aqui especial e da maior relevância, a exigência que o nosso Manual de Auditoria faz aos auditores em matéria de **princípios deontológicos: independência, imparcialidade** e **responsabilidade**.

   Mas no que concerne às auditorias de gestão financeira há ainda que ter sempre presente **regras técnicas incontornáveis** que também o nosso Manual de Auditoria consagra, e que são expressão do consenso das organizações internacionais nesta matéria.

   A apreciação da gestão financeira, e as observações críticas, devem ter como suporte a **comparação** da gestão em causa "com **métodos** de gestão externa **similares**", com as "normas de boa prática" através da comparação com ratios de "inputs" e "outputs" de **organizações similares**.

   Nunca é demais lembrar que compete, em geral, aos auditores-coordenadores e aos auditores-chefes, na dependência funcional dos Senhores Conselheiros, **manter e reforçar em todas as auditorias** das respectivas áreas de responsabilidade **a qualidade** da sua realização, o mesmo é dizer, observância rigorosa de todas aquelas regras técnicas e deontológicas.

   Permitam-me que a este respeito convoque também uns quantos princípios vertidos nessa obra notável que é o **Manual de Value for Money**,

do NAO do Reino Unido, cuja tradução em português em 1998 fiz publicar e distribuir neste Tribunal.

O objectivo do controlo da gestão financeira deve ser "demonstrar aos organismos, onde já se realizou auditoria, maneiras de fazer poupanças financeiras ou reduzir custos; fornecer melhor qualidade de serviço; fortalecer e realçar os seus processos administrativos, organizacionais e de gestão e alcançar os seus objectivos de forma menos dispendiosa".

Isto é: **os relatórios de auditoria "devem fornecer um valor acrescentado aos organismos auditados**", não exagerando os defeitos nem os descontextualizando, apresentando as conclusões de modo neutro: "**os factos devem falar por si**".

A exigência de rigor é tão grande que nele se alerta: "basta um erro para lançar dúvidas sobre o restante relatório" de auditoria.

Impõe-se sublinhar ainda que um dos meios preconizados para melhor atingir tal desiderato, é o **diálogo construtivo em todas as fases da auditoria com o organismo auditado** (pág. 59, 67, 72, 77), tendendo para um acordo quanto à factualidade apurada e sua apresentação (85).

Para não falar já nos mecanismos de **controlo interno de qualidade** dos relatórios de auditoria, e até na sua sujeição à avaliação de entidades externas académicas de reputado mérito (pág. 116).

O Tribunal de Contas sendo uma instituição do Estado das mais antigas e de grande tradição histórica, é uma instituição nova em fase de (re)construção na senda da modernidade da eficácia do controlo financeiro.

Nesta (re)construção têm os senhores auditores-coordenadores e auditores-chefes ora empossados um importante papel no âmbito dos serviços de apoio técnico-operativo, obviamente e sempre, sob a supervisão dos Senhores Conselheiros.

Só na senda do rigor técnico, da objectividade e independência se poderão obstaculizar **acusações de invasão da área política,** que infelizmente começaram a surgir nos últimos tempos, inclusive, na comunicação social.

Só assim se continuará a garantir a **credibilização do Tribunal de Contas, única via** para alcançar o seu prestígio perante os cidadãos contribuintes, e no âmbito do Estado, como órgão de controlo financeiro cujos produtos **acrescentam valor** à organização e funcionamento eficaz do Sector Público Administrativo e do Sector Público Empresarial.

7. Estamos num tempo de reconhecidas dificuldades de **consolidação das finanças públicas** no horizonte temporal do Programa de Estabilidade e Crescimento 2002/2005, cujo objectivo central é a eliminação do défice orçamental em 2004.

   O ritmo de crescimento das **receitas tributárias** tem ficado e poderá ficar aquém do desejável **por várias razões**, conforme decorre daquele programa e é aceite pela generalidade dos analistas das nossas finanças públicas.

   A desaceleração do crescimento económico na C. E., em geral, e em Portugal em especial (estima-se no P.E.C. 2002-2005, um crescimento de 2% do PIB, **para 2001, 1,3% abaixo do previsto**).

   A persistência de **iniquidades num sistema fiscal** que se prevalece da tributação incontornável dos rendimentos do trabalho, consente a exclusão do rendimento da larga maioria das empresas e trata com manifestas desigualdades a tributação do património, **potencia a fraude e a evasão fiscal**.

   A **reestruturação da Administração Tributária** quer na vertente da informática quer na da fiscalização quer nas cobranças tendo em vista a indispensável eficácia, **tem que conhecer ritmos mais rápidos** para assegurar indispensáveis ganhos de eficiência fiscal na luta contra a fraude e a evasão.

   Só assim se compensará a implementação do desagravamento fiscal em I.R.C. e a eliminação de certos impostos.

   Do lado da **despesa** a rigidez mantém-se, bem como o seu potencial crescimento, não obstante as medidas restritivas implementadas em 2001 e o tecto de 4% imposto até 2004, para a despesa corrente primária.

Só uma profunda **reforma do Sector Público Administrativo**, que elimine sobreposições de organismos, que desconcentre competências e descentralize poderes, que alcance ganhos de produtividade, prestando o mesmo ou melhor serviço com menos custo, pode contribuir decisivamente para a diminuição do ritmo de crescimento da despesa pública até ao **saldo zero exigível em 2004** pelo P.E.C..

De igual modo se impõe eliminar as situações de défices crónicos do **Sector Empresarial do Estado,** incluindo o autárquico, reduzindo-o ao essencial, responsabilizando os respectivos gestores, furtando-os à cumplicidade genética com as tutelas.

A **rigidez da despesa pública** – despesas com pessoal, transferências orçamentais para as autarquias e regiões e todas as demais obrigações decorrentes da lei e dos contratos anteriormente celebrados que tem constitucionalmente de estar presentes em cada O.E. – e a observância dos limites impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento deixam **pouca margem de manobra à autoridade orçamental**.

Daí a busca criativa de instrumentos de **engenharia jurídico-financeira** como os leasings, as parcerias público-privadas, as scuts, a criação prolixa de entidades privadas para desempenho de serviços públicos. Daí a **suborçamentação crónica** dos serviços e organismos mais onerosos para o Estado, e os compromissos assumidos e não pagos nas respectivas gerências, para o que anualmente o Tribunal de Contas nos seus **Pareceres da C.G.E. tem chamado a atenção da A.R.**.

Daí o **recurso à dívida pública**, aproveitando a relativa margem de manobra face ao PEC nesta área, para fazer face a necessidades de financiamento da execução do O.E. e regularização de responsabilidades do passado, e **já não apenas para despesas de investimento**.

Estas e outras preocupações têm sido uma constante dos pareceres da C.G.E. deste Tribunal, designadamente do último relativo à gerência de 1999, e demais relatórios de auditoria.

Infelizmente a A.R. não se tem debruçado sobre as conclusões e recomendações que nesse sentido têm sido feitas pelo Tribunal de Contas nesses pareceres, esquecendo o dever constitucional da fiscalização política da actividade financeira do Governo.

8. Toda esta problemática das finanças públicas está subjacente no recente **relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública** (ECORDEP), sob a presidência do Prof. Vital Moreira.

Neste relatório apresentam-se 20 recomendações, que, qualquer que seja a Assembleia da República e o Governo que sobrevenha no ano em curso, não podem deixar de ser tidas em conta nos próximos anos.

Ponto é que haja a **necessária estabilidade para um Governo de legislatura**.

Delas **sublinharei aquelas que** maior incidência têm no controlo externo independente da actividade financeira do Estado, e que **menos dependem das opções políticas do Governo**.

8.1 Desde logo a **reforma do sistema de acompanhamento e controlo da execução do O.E.,** reforçando a autonomia e responsabilidade das decisões gestionárias e melhorando a eficácia do controlo interno.

Estas **recomendações (8º e 9º)** passam além do mais pela criação nos ministérios sectoriais da figura do **"financial controller"** e sua articulação com o Ministério das Finanças, bem como pela elaboração anual de **duas contas consolidadas**: uma da Administração Central e outra entre os serviços desta e as entidades do sector público empresarial e equiparado por ela tuteladas.

De notar a preocupação de **avaliação da boa gestão financeira** ao exigir-se anexos àquela contas com indicadores de produção e de "inputs", e a sua comparação com **indicadores comparáveis de entidades e afins de outros estados membros da C. E.**.

Esta informação é além do mais, imprescindível para as auditorias de gestão financeira, na perspectiva da economia, eficácia e eficiência, que a lei comete ao Tribunal de Contas.

8.2 Intimamente implicados nestas recomendações, está todo o **grupo de recomendações** que visam reforçar a **desconcentração da gestão dos serviços públicos**, contratualizando e reforçando a sua autonomia, com o consequente **reforço do sistema de controlo financeiro (17º a 20º)**.

Este desiderato passa, conforme expressamente se refere no relatório, pela "atribuição de graus crescentes de autonomia administrativa e/ou financeira, no âmbito da RAFE, com a adopção progressiva do POCP".

Nos pareceres da C.G.E. já o Tribunal de Contas vinha a denunciar o fraco grau de implementação do novo regime da administração financeira do Estado (em 1999 apenas 6,8% de 1.838 serviços simples ou com autonomia administrativa).

Em Janeiro de 2001, segundo informação provisória, era escasso o número de organismos e serviços que iniciaram a aplicação efectiva do POCP.

Sem a completa implementação da RAFE e do POCP, ficará frustrada a eficácia das auditorias de gestão, continuando a potenciar-se a "contabilidade criativa" e a falta de transparência da situação financeira do Sector Público.

Ainda a este propósito é de **aplaudir** a proposta de adopção de "sistemas de orçamentação e controlo e de pagamentos comuns à generalidade de serviços assentes em **plataformas tecnologicamente compatíveis e integradas**" que permitam também a consolidação atempada da informação ao mais alto nível através de "**hardware**" e "**software**" **uniforme e de fácil acesso**.

É o que o Tribunal de Contas vem reclamando insistentemente como instrumento indispensável para o **acompanhamento da execução orçamental ao longo do ano**, que por lei lhe incumbe.

8.3 Sem embargo de constituir uma área politicamente sensível, é da maior pertinência a **recomendação (10º)** que visa "tornar praticável a efectivação da responsabilidade pela execução orçamental e, em especial, da **responsabilidade financeira** e reforçar a aplicação das respectivas sanções.

Congratulamo-nos com a afirmação do relatório de que "**O Tribunal de Contas efectua uma interpretação realista das normas que prevêem a responsabilidade financeira**".

Merece o nosso inteiro apoio a **revisão das "normas gerais sobre a responsabilidade financeira**, de modo a tornar mais rigorosa, completa e abrangente a respectiva previsão legal", a necessidade de tipificação das condutas graves em matéria de execução orçamental, bem como a revisão das normas sobre a reposição de dinheiros públicos indevidamente ou a mais recebidos.

A concretizar-se, seria desejável a audição do Tribunal de Contas na feitura de tal legislação.

Acrescentaremos que nesta matéria, torna-se também indispensável e urgente reformular o regime da **actuação do Ministério Público** como promotor dos processos de efectivação de responsabilidades financeiras da competência do Tribunal de Contas.

8.4 Uma última observação sobre este relatório da ECORDEP.
Muitas das recomendações e medidas propostas encontram eco nos objectivos e **linhas de orientação estratégica para o triénio 2002/2004**, aprovados pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas na sua Resolução nº 1/01, de 28 de Junho.

Estou a referir-me ao controlo do crescimento e da racionalidade da despesa pública e dívida administrativa; ao reforço da efectivação das responsabilidades financeiras; ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de auditoria de gestão e avaliação de desempenho, designadamente nos grandes projectos de investimento através de parcerias público-privados; ao controlo das políticas públicas de gestão de pessoal.

Nesta última área visam-se serviços e organismos com competências sobrepostas face à proliferação de institutos, fundações e associações constituídos com dinheiros públicos, bem como a evolução do número de funcionários e agentes da Administração Pública, distribuição geográfica e o seu peso na despesa pública, presente e futura.

Esta **convergência de prospectivas** entre o relatório da ECORDEP e o Tribunal de Contas não pode ser ignorada pelo poder político qualquer que ele seja, nos próximos anos;

9. Do exposto, adivinha-se um triénio em que terão de realizar-se reformas estruturais das finanças públicas, que necessariamente se vão repercutir na actividade do Tribunal de Contas, aumentando o seu grau de complexidade e responsabilidade.

Complexidade e responsabilidade que já se mostram acrescidos com a **nova Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado** (Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto).

A este respeito impõe-se sublinhar algumas inovações essenciais: a obrigatoriedade de estruturação por programas das despesas de investimento mais significativas (artº 15º nº 3); a exigência do saldo global nulo ou positivo para o orçamento de cada serviço ou fundo autónomo (artº 22º nº 1); a exigência de informação da consolidação do orçamento do SPA na óptica da contabilidade pública e na óptica da contabilidade nacional (artº 34º nº 1 d) e c)); a exigência de maior actuação quer de sistemas de controlo interno quer nos sistemas de controlo externo, cometendo-se expressamente à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas o **acompanhamento ao longo do ano da execução orçamental**; o encurtamento do prazo para o Governo apresentar a C.G.E. à Assembleia da República – até 30 de Junho do ano seguinte àquela a que respeita – e do prazo para esta a aprovar, precedendo parecer do Tribunal de Contas – até 31 de Dezembro seguinte.

9.1 Destas grandes inovações, duas merecem especial reflexão.

Uma é a obrigatoriedade de estruturar em programa "as despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de **parceria dos sectores público e privado**", sempre contrastado com programa alternativo visando o mesmo objectivo com base orçamental líquida (artºs 5º nº 3, 15º nº 3 d), 16º nº 2 28º nº 1 e), 29º, mapas XV e XVII, 34º nº 1 c) e 42º).

É uma área que vai exigir para o Tribunal de Contas especial esforço de formação permanente actualizada, com recurso a saberes e experiências das instituições congéneres da C. E..

A problemática da concreta **contratualização do risco do negócio** a suportar pelo parceiro privado, da análise do **programa orçamental alternativo**, bem como a observação de **limite máximo**

anual do respectivo compromisso global, terá que ser uma preocupação permanente do controlo prévio, concomitante e sucessivo.

Aliás na linha do objectivo estratégico aprovado pelo Plenário Geral na Resolução acima citada, e da Recomendação nº 12 do Relatório da ECORDEP.

A outra reflexão reporta-se ao **acompanhamento da execução orçamental ao longo do ano**.

Para o Tribunal de Contas este encargo já decorria da sua lei de organização e processo.

Todavia a sua implementação tem deparado com obstáculos organizativos e logísticos da parte dos departamentos governamentais do Ministério das Finanças que gerem a informação sobre a execução orçamental.

No último parecer sobre a **C.G.E. de 1999**, sublinhava-se a "dificuldade em dotar a generalidade dos serviços intervenientes no processo de contabilização com os **meios informáticos necessários**, não apenas em termos de equipamento mas também de aplicações que funcionem de forma adequada **em rede informática**, constituindo um sistema efectivo e global".

A Medida (nº 5) da recomendação nº 17 da ECORDEP vai também neste mesmo sentido.

É manifesto que a implementação de um sistema integrado e global da informação sobre a execução orçamental disponível em tempo real, além de poder agilizar a gestão política, vai tornar factíveis os prazos mais curtos quer da elaboração da C.G.E. quer da emissão do respectivo parecer pelo Tribunal de Contas.

Impõe-se pois uma forte vontade política do próximo Governo e da nova Assembleia da República, para viabilizar com a maior urgência essa implementação e o acesso do Tribunal de Contas ao respectivo sistema informático.

10. Estou consciente de que me alonguei nesta minha intervenção.

Mas fi-lo com o propósito **solenizar este acto de posse** de todos os auditores-coordenadores e auditores-chefes do Tribunal.

A melhor maneira de solenizar este acto é fazer o ponto prospectivo da actividade do Tribunal para o próximo triénio, na qual irão ter papel muito importante os ora empossados.

Deixo aqui vários alertas quanto aos desafios que vos e nos vão convocar para o próximo triénio.

Estou confiante no resultado do vosso trabalho, alicerçado no curriculum de cada um que determinou a vossa nomeação para tão altos cargos e que foi publicado no *Diário da República* com os respectivos despachos.

Por isso, confio também na vossa capacidade de coordenação e chefia dos auditores, consultores e técnicos verificadores que constituem o corpo especial de fiscalização e controlo.

Estou certo de que partilho esta confiança com os Senhores Conselheiros e com o Senhor Director-Geral, que tiveram participação decisiva na vossa nomeação.

Tudo no interesse público de consolidar a credibilização do Tribunal de Contas perante o Estado e os cidadãos, como garante da boa aplicação dos dinheiros públicos.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

VIII LEGISLATURA

3.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2001-2002)

COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS E PLANO

Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1998

1 - Enquadramento legal

A Constituição da República Portuguesa define, na alínea d) do artigo 162.°, a competência da Assembleia da República para tomar as Contas do Estado e das demais entidades públicas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação.

É com o objectivo de executar o disposto na Constituição da República Portuguesa que a Comissão de Economia, Finanças e Plano da Assembleia da República elabora o presente Relatório sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1998.

Igualmente, a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.° 91/2001, de 20 de Agosto, estabelece, no n.° 3 do seu artigo 58.°, que «o Governo envia tempestivamente à Assembleia da República todos os elementos informativos necessários para a habilitar a acompanhar e controlar, de modo efectivo, a execução do Orçamento do Estado».

Nesse sentido, o Governo enviou, a 29 de Dezembro de 1999, à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1998.

A Conta Geral do Estado foi organizada de acordo com a Lei n.° 6/9, de 20 de Fevereiro, a qual, tal como estabelece o n.° 1 do artigo 82.° da nova Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.° 91/2001, de 20 de Agosto -, que a revogou «os processos de organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução e fiscalização e responsabilidade orçamental relativos aos Orçamentos de Estado e contas anteriores a 2002 continuam a reger-se pela legislação a que se refere o artigo 81.°», ou seja, a Lei n.° 6/91, de 20 de Fevereiro.

Em conformidade, a presente Conta Geral do Estado está de acordo com as disposições da referida lei, integrando, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, todos os mapas definidos nos seus artigos 27.° a 29.°.

O parecer do Tribunal de Contas foi enviado à Assembleia da República a 10 de Julho de 2000, tendo sido distribuído em reunião da Comissão de Economia, Finanças e Plano, realizada a 26 de Setembro de 2000.

Tal como em anos anteriores, o Tribunal de Contas deu cumprimento ao princípio do contraditório previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado, pelo que o seu parecer foi acompanhado das respectivas respostas dos serviços e das entidades inquiridas pelas questões suscitadas pelo Tribunal.

2 - Lei do Orçamento e decreto de execução orçamental

O Orçamento do Estado para o ano de 1998 foi aprovado e executado ao abrigo da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, tendo a sua publicação sido inserida no segundo suplemento do *Diário da República* do mesmo dia e com distribuição ocorrida a 24 de Dezembro de 1997.

Nos termos da lei, o Orçamento do Estado entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1998. As disposições necessárias à execução orçamental, quer da Administração Central quer da segurança social, são integrantes do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril, e do Decreto-Lei n.º 127/98, de 12 de Maio, os quais fixam as normas relativas à sua execução respectiva.

A Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, foi alterada através da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro.

3 - Alterações orçamentais

As alterações registadas no processo de execução orçamental foram introduzidas à Lei n.º 127-B/97 através da Lei n.º 87/98, tendo-se elevado o montante das receitas em 9,78 milhões de contos (Mapa I) e alterado o montante das despesas fixado para a Administração Central do Estado (Mapas II a IV e XI). A Lei n.º 127-B/97 foi igualmente alterada nos seus artigos 6.º e 70.º, os quais estabeleceram os montantes definitivos para as transferências previstas em dotações orçamentais para diversas entidades públicas e definiram um limite superior de 17 milhões de contos para o endividamento líquido para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

4 - Execução orçamental

4.1 - Execução do orçamento da receita

Em 1998 o total de receitas liquidadas cifrou-se em 8742,8 milhões de contos, valor significativamente mais baixo do previsto no orçamento inicial (-1.404,6 milhões de contos, - 3,8%) e, depois, no orçamento rectificativo (-1.632,9 milhões de contos, - 5,7%). As receitas cobradas totalizaram 8.483,1 milhões de contos e as receitas anuladas 64,7 milhões de contos.

Por outro lado, a partir de 1998, passaram a ser considerados, na Conta Geral do Estado, os saldos dos impostos sobre o rendimento (IR) e outras importâncias referentes a taxas, multas e outras penalidades, realmente em dívida pelos contribuintes. Deste facto, resultou uma correcção dos valores em dívida para com o Estado de +389,5 milhões de contos em 1 de Janeiro de 1998, a que acresceram 481,1 milhões de contos já inscritos na Conta Geral do Estado de 1997.

Deste conjunto de valores resultou que o montante efectivo das receitas por cobrar no final do ano eleva-se a 966,7 milhões de contos, ou seja, +96,1 milhões de contos, equivalendo a um aumento de +11,0% face ao saldo do início do ano. Por isso, o nível de cobrança - medido pelo *ratio* cobranças / liquidações + receitas por pagar em 1 de Janeiro de 1998 - desceu para 88,2%, inferior em 2 p.p. ao valor registado em 1997 (90,1%).

A receita efectiva total (Receita Total - Passivos Financeiros) atingiu 5.530,7 milhões de contos, equivalendo a +180 milhões de contos (+3,4%) que o orçamentado inicialmente, mas ficando 48,3 milhões de contos (-0,9%) abaixo do orçamento rectificativo final. Em conformidade, o nível de execução orçamental foi praticamente total (99,1%), superior ao observado no ano anterior (97,5%).

Para esta situação o grande contributo continuou a ser dado pelo comportamento das receitas fiscais, tendo aumentado, em relação a 1997, o seu peso no conjunto das receitas efectivas, de 73,2% para 79,5% do total. O crescimento na receita cobrada através dos «Impostos Indirectos «(que aumentaram o seu peso relativo de 42,3% para 45,9% do total) foi o que maior preponderância teve no aumento do peso da receita fiscal no total das receitas efectivas. Este facto reflecte em boa medida o elevado grau de execução do orçamento final, a partir tanto nos «Impostos Directos» (98,6%), como nos «Impostos Indirectos» (96,2%).

De resto, com excepção dos «Rendimentos da Propriedade» (com um acréscimo de 4,0% face ao orçamento final), todos os outros capítulos da receita efectiva registaram um grau de execução substancialmente inferior ao previsto. De entre estes, destacam-se, pela sua importância relativa, as

«Transferências correntes e as de capital» (-38,1%, - 48,4 milhões de contos), as «Outras Receitas Correntes» (-72,3%, - 6,9 milhões de contos) e as «Taxas, multas e outras penalidades» (-21%, - 5,3 milhões de contos).

Por seu lado, a evolução do «Passivo Financeiro» foi igualmente relevante para o total apurado, atingindo os 2 952,4 milhões de contos no final do ano (superior em +45,1% que no ano anterior), mas equivalendo a uma sensível redução face ao orçamentado: - 8,4%, - .844,3 milhões de contos.

Face ao ano anterior, a receita efectiva aumentou 77,2 milhões de contos (+1,4%), assinalando-se, com grande destaque, os acréscimos registados nos capítulos das receitas fiscais («Impostos Directos e Indirectos» com +405,6 milhões de contos, +20,3%). Exceptuando os «Activos Financeiros» (-315,3 milhões de contos), os «Rendimentos da Propriedade» (-28,9 milhões de contos), as «Outras Receitas de Capital» (-2,1 milhões de contos) e as «Reposições não abatidas nos pagamentos» (-41,4 milhões de contos), todas as restantes rubricas da receita efectiva experimentaram um crescimento generalizado, a respeito das quais, para além das já referidas variações nos impostos, há que registar um acréscimo igualmente significativo nas «Transferências correntes e de capital» (+26%).

Em termos evolutivos, e comparando com um crescimento nominal do PIB de +9,2% (fonte: Banco de Portugal - PIB (1998): 20 376, 7 milhões de contos), as receitas efectivas aumentaram nominalmente apenas +1,4%, enquanto que as receitas fiscais («Impostos Directos» + «Impostos Indirectos») cresceram +10,2%.

Em valores reais, e utilizando o deflator do PIB para 1998 ((fonte: Banco de Portugal - Deflator do PIB (1998): 4, 3 milhões de contos), as receitas efectivas reduziram-se em -8%, apesar das receitas fiscais terem aumentado +5,6%. Isso ficou-se a dever, como já assinalado anteriormente, à redução das receitas de capital, em particular, à quebra registada nos «Activos Financeiros», a qual, em valores reais, registou uma diminuição de –39,9%. Este conjunto de valores é comparável com a evolução real da economia portuguesa: em 1998, o PIB cresceu, em volume, +4,7%.

Em 1998 a receita fiscal equivaleu, no seu conjunto, a 21,6% do PIB, traduzindo-se num ligeiro acréscimo face a 1997 (+0,2 p.p.).

4.2 - Execução do orçamento da despesa

A despesa orçamental líquida no ano de 1998 saldou-se por um total de 8 483,1 milhões de contos, correspondente a um total dos montantes dos fundos saídos dos cofres do Estado para pagamento das despesas orçamentais no valor de 8.788,8 milhões de contos, deduzido de 305,7 milhões de

contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (228,5 milhões de contos) e em 1999 (77,2 milhões de contos).

Deste modo, o total da despesa efectivamente paga equivale a um nível de execução orçamental de apenas 81,8% para um total orçamentado de 10.375,7 milhões de contos, valor esse significativamente abaixo do verificado no ano anterior (em que a taxa de execução das despesas incluídas no orçamento final foi de 89,0%). De referir também que o total das despesas incluídas no orçamento inicial era de 10.147,4 milhões de contos (-228,3 milhões de contos face ao orçamento final) e que as alterações verificadas se deveram essencialmente (95,7%) à abertura de créditos especiais, sendo apenas uma pequena parte (4,3%) ao orçamento rectificativo.

Para essa execução orçamental, inferior em –1 892,6 milhões de contos face ao orçamento final, muito contribuiu o desvio observado no Ministério das Finanças (92,3%). Este desvio ocorreu, essencialmente (90%), em resultado de uma menor amortização da dívida pública interna (-1.581,9 milhões de contos) e externa (-117,0 milhões de contos).

Quanto aos restantes Ministérios, igualmente o Ministério da Economia e do Ambiente e do Ordenamento do Território registaram taxas de execução orçamental da despesa significativamente abaixo dos 90%: 73,5% e 75,1%, respectivamente. Junto com o Ministério das Finanças (-72,6%), o total das despesas orçamentadas e não pagas equivaleu a 95% do total do desvio (1 788,6 milhões de contos).

Em relação ao ano de 1997, a despesa efectivamente paga registou uma sensível redução (-14,8%, - 472,7 milhões de contos), com origem na assinalada evolução da dívida pública, resultante sobretudo da redução do montante afecto à amortização da dívida interna (-1.548,7 milhões de contos) e no aumento de 90,6 milhões de contos na amortização da dívida externa. Também a redução experimentada na evolução dos encargos correntes da dívida (-96,6 milhões de contos) contribuiu para a redução na despesa orçamental face ao ano anterior. Por sua vez, as componentes da dívida interna que justificam aquela evolução dizem respeito amortizações de curto prazo (-1.048,6 milhões de contos), de médio e longo prazo (-517,1 milhões de contos) e certificados de aforro (+17 milhões de contos).

Excluindo as amortizações da dívida, a despesa total elevou-se a 5 918,7 milhões de contos, uma redução de –14,7 milhões de contos (-0,2%) face aos 5 933,4 milhões de contos registados em 1997.

A redução assinalada no parágrafo anterior resulta da diferença entre a redução verificada no Ministério das Finanças (-302,8 milhões de contos) e os aumentos registados em todos os restantes Ministérios (+288,1 milhões de contos).

Tendo em conta a classificação orgânica das despesas, os maiores crescimentos das despesas registaram-se:

— No Ministério da Educação (+10%, +97,4 milhões de contos), devido às despesas com pessoal (+48,2 milhões de contos) e às transferências correntes para as Administrações Públicas (+27,8 milhões de contos);
— No Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território (+9,5%, + 47,7 milhões de contos), resultante do acréscimo nas transferências para as administrações públicas (+30,2 milhões de contos) e para a Administração Local (+14,1 milhões de contos);
— No Ministério da Saúde (+5,6%, +40,8 milhões de contos), praticamente induzidas pelas transferências correntes para o Serviço Nacional de Saúde (+39,7 milhões de contos);
— No Ministério do Trabalho e da Solidariedade (+6,9%, +26,3 milhões de contos), originado pelo aumento das transferências para a segurança social para cumprimento da respectiva Lei de Bases (+15,1 milhões de contos) e para o Rendimento Mínimo Garantido (+9,2 milhões de contos);
— Nos Encargos Gerais da Nação (+23,1%, +21,7 milhões de contos), com origem especialmente no aumento das transferências para a Região Autónoma dos Açores (+9,5 milhões de contos, dos quais 5,5 milhões se destinaram a compensar os efeitos das calamidades) e para a Região Autónoma da Madeira (+4,1 milhões para custos de insularidade e desenvolvimento económico);
— No Ministério da Administração Interna (+7,6%, +15,3 milhões de contos), maioritariamente afecto a aumento das despesas com pessoal da PSP e da GNR (+10,4 milhões de contos).

4.3 - Execução do Plano de Investimentos

As Grandes Opções do Plano, estabelecidas para 1998 pela Lei n.º 127-A/97, de 20 de Dezembro, definiram como o conjunto de objectivos prioritários a serem alcançados pelo Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) o reforço da eficácia dos investimentos associados à valorização dos recursos humanos e o apoio à actividade produtiva, ao ambiente, à saúde, à segurança, à educação, à acção e à integração social.

Para satisfação desses objectivos o valor global do investimento inicialmente previsto no PIDDAC foi de 993,5 milhões de contos, posteriormente revisto pela Lei n.º 87/98, para 974,5 milhões de contos, equivalendo

a 4,8% do PIB e a 18,3% da FBCF a nível nacional, representando um aumento de 8,5% em termos nominais e de 4% em termos reais face a 1997.

Do conjunto dos projectos incluídos no PIDDAC, 30,4% do seu valor corresponderam a projectos novos e os restantes 69,6% a projectos já em execução, o que equivaleu, no caso dos primeiros, a um aumento de +68,5% no valor orçamentado face a 1997.

O financiamento do investimento no PIDDAC repartiu-se globalmente, entre 62,3% do Orçamento do Estado e os restantes 37,7% de financiamento comunitário, conforme discriminação do quadro seguinte:

Financiamento	Capº 50	%	Outras Fontes	%	Total	%
Nacional	460.4	92.1	147.0	31.0	607.4	62.3
Comunitário	39.6	7.9	327.5	69.0	367.1	37.7
Total	500.0	100.0	474.5	100.0	974.5	100.0

Do ponto de vista da sua distribuição regional, verifica-se (quadro seguinte) que cerca de 2/3 do seu valor global (67,7%) encontra-se realmente consignado às várias regiões NUTSIII do País, sendo o restante afecto a projectos comuns a várias regiões e/ou sub-regiões.

Em média, o investimento público *per capita* deveria alcançar 100 contos/ano, mas a sua distribuição regional colocava as regiões do Alentejo e do Algarve um pouco acima da média nacional (138,6 e 102,8 contos, respectivamente), a região de Lisboa e Vale do Tejo próxima da média (96,5 contos) e as regiões do Centro e do Norte um pouco distantes dos valores médios (respectivamente, 88,8 e 60,5 contos). As regiões dos Açores e da Madeira apresentam valores consideravelmente distantes da média nacional: 7,6 e 18,7 contos de investimento *per capita*.

Investim. p/capita	Financiamento Nacional	Financiamento Comunitário	Total	%	
Norte	130.405	85.949	216.354	21.8	60,5
Centro	83.266	68.305	151.571	15.3	88.6
Lisboa e Vale do Tejo	218.718	102.337	321.055	32.3	96.5
Alentejo	43.776	26.939	70.715	7.1	138.6

Algarve	20.363	15.483	35.846	3.6	102.8
Açores	1.428	443	1.871	0.2	7.6
Madeira	2.342	2.536	4.878	0.5	18.7
Várias NUTS II	115.455	61.357	176.813	17.7	-
Estrangeiro	10.637	3.795	14.432	1.5	-
TOTAL	626.391	367.143	993.534	100.0	99.6

Fonte: MP/DPP e INE

Em termos de execução do PIDDAC (Capítulo 50), as despesas realmente efectuadas atingiram o valor de 488,9 milhões de contos para um esforço financeiro nacional correspondente a 94,5% (461,7 milhões de contos), sendo o restante (5,5%) comparticipação comunitária. Em relação a 1997, esta evolução representou um acréscimo de 28,2 milhões de contos (+6,1%).

Do ponto de vista da sua classificação económica, os investimentos do Plano (Capítulo 50) repartiram-se em 84,9 % por despesas de capital e em 15,1% por despesas correntes.

Em comparação com o orçamento inicial, a taxa média de execução dos investimentos do Plano situou-se, já depois do orçamento rectificativo, aprovado pela Lei n.° 87/98, de 22 de Dezembro, nos 97,8%, valor significativamente superior ao observado no ano anterior (85,5%). Neste montante, estão também incluídas despesas efectuadas por conta da abertura de créditos especiais referentes a «Reposições não abatidas nos pagamentos» (32,8 milhões de contos), dos quais 28,4 milhões de contos foram afectos à execução do PIDDAC.

Em parte, esta situação explica que, do ponto de vista da sua classificação orgânica, o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas tenha tido um grau de execução quase 1/3 superior ao orçamento final. O mesmo se pode dizer em relação aos Ministérios da Defesa Nacional e Economia, cuja taxa de execução acima dos 100% se justifica pela mesma razão.

Quanto aos restantes Ministérios, destaque também para o facto de a maioria dos Ministérios ter apresentado uma taxa de execução dos investimentos previstos, igual ou superior a 90%, nomeadamente, Negócios Estrangeiros (93,5%), Administração Interna (97,5%), Equipamento, Planeamento e Administração do Território (96,2%), Justiça (92,4%), Educação (95,3%), Saúde (94,7%), Trabalho e Solidariedade (95,6%), Cultura

(93,6%) e Ciência e Tecnologia (96,3%). Apenas, o Ministério do Ambiente (64,8%) e os investimentos englobados nos Encargos Gerais da Nação (84,1%) se ficaram por patamares de execução sensivelmente inferiores aos restantes.

Ministérios	PIDDAC Orç.Final	%	PIDDAC Execução	%	Taxa de Execução
Encargos Gerais da Nação	13989.1	2,8	11767.2	2,4	84.1
Defesa Nacional	2398.3	0,5	2522.8	0,5	105.2
Negócios Estrangeiros	5232.3	1,0	4894.9	1,0	93.5
Finanças	6033.9	1,2	6050.0	1,2	100.3
Administração Interna	9090.8	1,8	8862.7	1.8	97.5
Equipamento, Planeamento e Administração do Território	206271.2	41,3	198419.6	40,6	96.2
Justiça	11913.7	2,4	11005.5	2,3	92.4
Economia	31164.8	6,2	32385.7	6,6	103.9
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	51108.8	10,2	67521.4	13,8	132.1
Educação	60035.9	12,0	57189.3	11,7	95.3
Saúde	40882.5	8,2	38727.3	7,9	94.7
Trabalho e Solidariedade	5811.2	1,2	5556.3	1,1	95.6
Ambiente	32055.6	6,4	20785.4	4,3	64.8
Cultura	12790.8	2,5	11970.7	2,5	93.6
Ciência e Tecnologia	11761.4	2,3	11327.9	2,3	96.3
TOTAL	499961.2	100,0	488968.7	100,0	97.8

Em termos específicos, continua a ser o sector abrangido pelo Ministério do Equipamento Social o que maior peso representa no conjunto dos investimentos do PIDDAC (40,6% do total da despesa realizada,

+8,5milhões que no ano anterior), seguido pela Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (13,8%) e pela Educação (11,7%). Decorre então que, do ponto de vista funcional, o sector dos transportes e comunicações continua a ter o maior peso (27,9%), seguido pela agricultura e pescas (14,5%) e a educação (12,9%).

4.4 - Benefícios fiscais

A despesa fiscal prevista pelo relatório do Orçamento do Estado para 1998 propunha um total de 224,8 milhões de contos de benefícios, dos quais 86,6 milhões de contos para o IRC e 66,0 milhões de contos para o IRS. Estes valores, face à estimativa do ano anterior, equivaliam, no primeiro caso, a uma ligeira redução (-2,6%) e, no segundo, a um aumento de +32,5%, apesar de, no seu conjunto, ser expectável que os benefícios fiscais pudessem aumentar +7,0% (+14,8 milhões de contos).

Porém, comparando a previsão inicial com os valores apurados, o total dos benefícios fiscais atingiu um montante global na ordem dos 404 milhões de contos (+79,7% em relação à previsão inicial, +179,2 milhões de contos), dos quais a grande fatia diz respeito ao IRC e, dentro deste, aos benefícios associados à Zona Franca da Madeira (234,2 milhões de contos), representando estes 83,5% do total dos benefícios fiscais neste ano.

Em particular, é significativo o enorme crescimento deste tipo de benefícios fiscais (+126,3% em relação a 1997), embora se deva assinalar que uma parte desses benefícios estão relacionados com o imposto cessante relativo aos rendimentos que estariam isentos, já que possivelmente, na ausência destes benefícios, não seriam gerados com base nesta Zona Franca.

Em relação ao IRS, os benefícios fiscais elevaram-se a 67,6 milhões de contos, valor muito próximo do previsto (desvio positivo de +2,4%). As quatro rubricas que mais contribuíram para este valor foram as Contas Poupança-Habitação (18,9 milhões de contos), Planos Poupança-Reforma (16,4 milhões de contos), benefícios a deficientes (12,9 milhões de contos) e Operações Públicas de Venda (10,4 milhões de contos), constituindo, no seu conjunto, 87% do total.

Assinale-se também, quanto à evolução dos restantes impostos (IVA, ISP e IA), uma redução dos benefícios fiscais (-22,1% face ao previsto), sendo mais significativa a redução observada no Imposto Automóvel (-50,6%).

4.5 - Aplicação das receitas das privatizações

Em 1998, o resultado da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado atingiu o montante de 512,5 milhões de contos, verba significativamente inferior aos 825,9 milhões de contos do ano anterior (-37,9%). Tal como estabelecem as Lei n.º 11/90, de 5 de Abril (Lei Quadro das Privatizações), e a Lei n.º 71/88, de 24 de Maio (Regime de alienação das participações do sector público), aquela verba foi integralmente transferida para Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).

Para um total de 519 milhões de contos, transferidos do Orçamento do Estado para o FRDP, há que acrescentar um saldo de 4,35 milhões de contos do ano anterior, 2 milhões de contos de juros recebidos de aplicações financeiras e 180 mil contos de juros recebidos de empréstimos concedidos.

Desta verba foram aplicados 496,6 milhões de contos, dos quais 289,2 milhões de contos destinaram-se à amortização/anulação da dívida pública (58,2%), 185 milhões de contos para aumentos de capital em sociedades com capitais públicos (dos quais 41 milhões de contos para aumentos de capital estatutário de empresas públicas e 144 milhões de contos para aumentos do capital social onde o Estado detém participações directas), 20,6 milhões de contos na concessão de empréstimos e 1,7 milhões na restituição da receita de privatizações. De notar que o valor aplicado em aumentos de capital de sociedades de capital público - 185 milhões de contos - respeita o definido na alínea d) (novas aplicações de capital no sector produtivo) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e o limite fixado pela Resolução n.º 55/93, de 14 de Agosto, do Conselho de Ministros em 60% do valor global das receitas de privatizações (307,8 milhões de contos).

4.6 - Défice orçamental e dívida pública

O défice global do Sector Público Administrativo (SPA) atingiu, na óptica da contabilidade pública, os 415,7 milhões de contos, equivalendo a 2,2% do valor do PIB. Face ao previsto no Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento 1998/2000 (PCEC 1998-2000) e face ao orçamentado este valor constitui uma melhoria de 0,3 pontos percentuais (p.p.). Igualmente, face ao ano anterior (1997), este défice constituiu, num contexto de forte crescimento económico (+4,0% do PIB), substancialmente acima do média da União Europeia (+1,2 p.p.), uma ligeira melhoria do défice público de 0,3% p.p. em relação ao ano anterior.

Em 1998, a dívida pública efectiva atingiu o valor de 11 122,2 milhões de contos, equivalendo a uma melhoria do ratio da dívida de 61,7% para 57,8% do valor do PIB. Esta melhoria equivaleu a uma redução de 3,9 p.p. face a 1977 (-451,3 milhões de contos) e situa-se 4,7 p.p. abaixo dos compromissos assumidos no âmbito do PCEC 1998-2000. Esta evolução, juntamente com o ratio do défice global do SPA face ao PIB, apenas confirmou as condições para a adesão de Portugal à moeda única europeia, a partir de 1 de Janeiro de 1999.

A dívida directa efectiva atingiu 12.983,3 milhões de contos (+383,4 milhões de contos), representando um crescimento de 3,0% face à registada no ano anterior. Por sua vez, a dívida garantida pelo Estado ascendeu a 1.306 milhões de contos (+71,8 milhões de contos), equivalendo a um acréscimo de 5,8% face a 1997. A dívida garantida por avales directo cresceu um pouco menos (+5,6% e +68,5 milhões de contos), enquanto que a dívida por avales indirectos aumentou 1656,2% (+34.353,9milhões de contos) resultante do aval a um empréstimo de 3,3 milhões de contos para o Fundo de Turismo.

O saldo da dívida interna directa continuou a reduzir-se, embora a um ritmo inferior ao observado no ano anterior: - 6,6 milhões de contos (-0,76%). Por sua vez, o saldo da dívida externa directa reflecte um aumento do endividamento do país no exterior na ordem dos +378,2 milhões de contos (+15% face a 1997). O resultado desta evolução corresponde a uma progressiva alteração da estrutura da dívida pública directa nos últimos anos: 75% correspondem a endividamento interno e 25% a endividamento externo do Estado.

O aumento da dívida externa pertenceu quase exclusivamente ao endividamento externo por via da emissão de empréstimos no mercado financeiro internacional.

O endividamento global do Estado para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento foi de 685,1 milhões de contos, incluindo o montante de 92,8 milhões de contos referentes à utilização do total da emissão no período complementar de financiamento de 1998. Quanto à componente do endividamento externo para cobertura da execução orçamental, este atingiu os 700,8 milhões de contos, mas representando um aumento líquido de apenas +16,2 milhões de contos (+2,6% face a 1997). Nestes termos, o quadro-limite estabelecido no n.º 2 do artigo 65.º na lei de 350 milhões de contos, junto com o definido na alínea c) do artigo 69.º - «Gestão da Dívida Pública» - não foi ultrapassado, apesar do limite superior para o acréscimo do endividamento do Estado, definido no n.º 1 do artigo n.º 65 da Lei do Orçamento, ter sido reduzido para 520 milhões de contos (-53 milhões de contos face a 1997).

O pagamento de encargos com a dívida pública directa, face a 1997, reduziram-se em 1 554,6 milhões de contos (-33%), atingindo um montante global de 3 146,9 milhões de contos. As razões desta redução prendem-se com a significativa redução em –36,3% no valor dos encargos com as amortizações (-1.458 milhões de contos), dos quais 1 028,6 milhões de contos referem-se a Bilhetes do Tesouro.

Tal como tem vindo a suceder nos últimos quatro anos, também em 1998 reduziu-se o peso da dívida pública directa no PIB para 60,8%, o mesmo sucedendo com o pagamento dos juros, que atingiram um total de 3,0% do PIB.

5 - Conta da segurança social

O orçamento da segurança social, parte integrante do Orçamento do Estado, foi aprovado pela Lei n.° 127-B/97, de 20 de Dezembro, tendo por referência os artigos 24.° a 29.° e o Mapa IX.

O Decreto-Lei n.° 127/98, de 12 de Maio, aprovou as normas de execução da Lei Orçamental e também as disposições necessárias à execução do Orçamento da Segurança Social (OSS). Este orçamento sofreu resultantes do despacho conjunto n.° zxzx/99 e do despacho do ministro do Trabalho e da Solidariedade n.° 8/99, de 19 de Agosto.

As receitas totais atingiram os 2 321,4 milhões de contos, o que, descontado o efeito do excedente face ao saldo previsto do ano anterior (+61 milhões de contos), representa um acréscimo de apenas +103,8 milhões de contos face ao previsto no orçamento final (+4,8%). Para esta evolução contribuiu a evolução conjunta das seguintes grandes rubricas:

— As receitas correntes, com o valor de 1 589 milhões de contos, excederam o orçamentado em +106 milhões de contos (+7,1%), decorrente essencialmente do aumento das contribuições previstas (+96,6 milhões de contos);
— As receitas de capital, atingindo apenas os 2,7 milhões de contos, situaram-se bastante abaixo do previsto (-11,4 milhões de contos) devido ao facto de não terem sido concretizados os empréstimos previstos (10 milhões de contos);
— As transferências correntes, no montante de 417,3 milhões de contos, estiveram 4,5 milhões de contos abaixo do previsto (-1%);
— As transferências de capital, ultrapassaram em 13,7 milhões de contos o orçamentado (+9,9%), basicamente originárias de transferências superiores do Fundo Social Europeu face ao previsto (+10,9%).

A execução das despesas orçamentadas atingiu um total de 2 125,0 milhões de contos, valor este ligeiramente inferior em 31,6 milhões de contos ao orçamento final (-1,5%). Este desvio resultou da seguinte evolução:

— As despesas correntes, atingiram uma taxa de execução muito ligeiramente abaixo do previsto (99,7%), revelando pequenas poupanças de forma generalizada em todas as rubricas deste tipo de despesas, num total de 6,1 milhões de contos;

— As despesas de capital, também se situaram a um nível inferior ao previsto (-12 milhões de contos), que se justifica pela não obtenção de empréstimos previstos (-10 milhões de contos) e por um nível de execução de 86,5% face ao valor inscrito em PIDDAC (-2,5 milhões de contos);

— As transferências correntes apresentam um pequeno desvio negativo de 3,7 milhões de contos, correspondendo a uma taxa de execução de 95,4%, devido a um menor volume de transferências para o Ministério da Educação;

— As transferências de capital, registam também algumas poupanças, atingindo os 9,6 milhões de contos, devido sobretudo à não transferência de fundos para acções de formação profissional com suporte na dotação do Fundo Social Europeu.

O saldo de execução orçamental resultou portanto num excedente de 35,4 milhões de contos, valor esse um pouco inferior aos 45,1 milhões de contos alcançados em 1997.

As contribuições continuam a ser a principal fonte de financiamento, representando um crescimento nominal de +8,1% face a 1997 e equivalente a 7,3% do PIB, atingindo um total de 1.484,6 milhões de contos (64% do total da receita). Em termos específicos, isso significou uma redução do peso específico destas receitas no total face a 1997 (tendo passado de 69,8% para 64% do total), em virtude essencialmente do comportamento observado nas transferências de capital do Fundo Social Europeu, que sofreu um acréscimo de +67,9 milhões de contos.

Por sua vez, as transferências do Orçamento do Estado atingiram os 393,8 milhões de contos e 1,9% do PIB, o que representa um aumento de 24,7 milhões de contos face a 1997 (+6,7%).

Quanto às aplicações das transferências do Orçamento do Estado, as que se destinaram a financiar os regimes não contributivos (354,75 milhões de contos), tiveram a seguinte discriminação:

— 93,3 milhões de contos para financiamento do Regime Não Contributivo e Equiparados (RNCE);

— 137,1 milhões de contos para o Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), equivalente a 82,8% do total do financiamento registado;
— 111,8 milhões de contos para o regime de Acção Social;
— 12,6 milhões de contos para cobertura do défice do Regime Especial dos Ferroviários.

O valor total das transferências para o Rendimento Mínimo Garantido elevou-se a 34,5 milhões de contos, +9,2 milhões de contos que em 1997 (+36,4%).

Nas despesas orçamentadas e realizadas, salienta-se naturalmente a verba de 930,1 milhões de contos aplicada em Pensões (79% do total), de um total processado de 1.177,5 milhões de contos, o que representa um aumento de +8% face a 1997 e uma pequena aceleração da sua importância relativa no conjunto das despesas.

6 - Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado

Anexam-se, considerando parte integrante do presente relatório, as Conclusões e Recomendações do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1998, bem como algumas respostas dos serviços do Ministério das Finanças às questões levantadas pelo Tribunal aquando da preparação do referido parecer. (a)

Assembleia da República, 29 de Novembro de 2001. O Deputado Relator, *Francisco Louçã* — Pela Presidente da Comissão, *Lino de Carvalho.*

Nota: — O relatório foi aprovado por unanimidade (PS, PSD, PCP e CDS-PP), tendo-se registado a ausência do BE.

(a) Os anexos serão publicados oportunamente.

Resolução da Assembleia da República n.º 2/2002

Conta Geral do Estado do ano de 1998
A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, aprovar a Conta Geral do Estado do ano de 1998.

Aprovada em 20 de Dezembro de 2001.
O Presidente da Assembleia da República,
António de Almeida Santos.

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

A REGULAMENTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS FUNDAÇÕES.

AS FUNDAÇÕES DE TITULARIDADE PÚBLICA.

REFERÊNCIA ESPECIAL ÀS FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE SAÚDE[*] [**]

Por: Miguel Ángel Cabra de Luna[***]

---

[*] Texto da Conferência pronunciada na sede do Tribunal de Contas a 30 de Novembro de 1999, no âmbito do Programa do Ciclo de Conferências do Curso 1999 – 2000, organizado pela Associação de Funcionários de Corpos Superiores ao Serviço do Tribunal de Contas, com a colaboração da Comissão de Governo do mesmo.

[**] Traduzido para a Língua Portuguesa por Consultores Profissionais de Línguas, Lda, (com revisão técnica da Drª Silvina Pena) a partir da versão espanhola publicada na *Revista Española de Control Externo, nº 8 Vol. III. Mayo 2001*, pags. 29 e segs, precedendo autorização expressa desta e do autor, a quem, por tal motivo, aqui se regista público agradecimento.

[***] Secretário Geral da *Confederação Espanhola de Fundações* e Director Técnico da *Fundação ONCE*

I. O DIREITO DE FUNDAÇÃO EM ESPANHA

1. Regulamentação pré-constitucional

Para se poder conhecer com precisão a situação legislativa actual em matéria de fundações, necessário se torna estudar os antecedentes imediatos, cuja nota característica é a regulamentação fragmentária baseada na sedimentação.

1.1 A Lei Geral de Beneficência de 1849 e o seu desenvolvimento regulamentar

A Lei Geral de Beneficência de 20 de Junho de 1849[1] reconheceu, embora com carácter de excepção, que posteriormente, na prática, se converteu em regra, a existência de fundações de beneficência particular, como oposta e complementar da que veio a denominar-se a Beneficência Geral (de carácter público) e para além do estabelecido pela Lei de 1820[2]. Para este efeito, o artigo 1 da Lei de 1849 dispôs: *«Os estabelecimentos de beneficência são públicos. Exceptuam-se unicamente e consideram-se como particulares se cumprirem com o objecto da sua fundação os que se custearem exclusivamente com fundos próprios, doados ou legados por particulares, cuja direcção e administração esteja confiada a corporações autorizadas pelo Governo para esse efeito ou a patronos designados pelo fundador.»*

Como expôs DE PRADA, como consequência desta normativa as fundações instalam-se mais no mundo administrativo do que no civil e a sua regulamentação, confiada a um amontoado de Instruções, Decretos, Ordens, circulares, etc, contempla mais as suas relações com a Administração do que a sua estrutura, organização e funcionamento.

Deste modo se criam o Decreto Real de 14 de Maio de 1852, pelo qual é aprovado o Regulamento da Lei Geral de Beneficência, o **Decreto Real**

---

[1] Revogada expressamente, tal como o Decreto Real de 14 de Maio de 1852 pelo qual é aprovado o seu Regulamento, pela Lei 30/94, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral.

[2] Situação que se compatibilizou a partir da doutrina do Supremo Tribunal, que se impôs com a Sentença de 29 de Outubro de 1861, a qual, em relação a outras anteriores, cortou com as restituições às famílias dos fundadores, que por virtude da Lei de 1820 se estavam a verificar, no que respeita às fundações em geral e não só às de carácter familiar, que era o sentido primitivo da lei.

de 14 de Março de 1899 sobre a organização dos serviços de beneficência particular e a Instrução para o exercício da Tutela do Governo sobre aquela Instrução aprovada pelo Decreto Real de 24 de Julho de 1913, relativa às fundações de ensino, educação, instrução e incremento das Ciências, Letras e Artes (beneficência particular docente).

A Tutela surge como a via para o exercício das funções de controlo e vigilância confiadas ao Estado, configurada como controlo administrativo sobre as entidades privadas de interesse público[3].

Em ambas as Instruções, e como um efeito de pêndulo, face ao intervencionismo legal anterior, se descortina a possibilidade de, por vontade expressa do fundador, poderem criar-se, para além das existentes até então, dois tipos adicionais de fundações: as denominadas **«à fé e consciência»** (nas quais os patronos só têm perante a Tutela a obrigação de declarar solenemente o cumprimento da vontade do fundador, afirmando que é conforme à moral e às leis) e as **«isentas de prestação de contas, mas com justificação de encargos»,** o que supõe uma grande flexibilidade face ao isolamento das fundações, que se manteve durante praticamente todo o século XIX e parte do actual[4] e [5].

1.2 O Código Civil de 1889: a fundação como pessoa jurídica

No período que decorreu entre a Lei Geral de Beneficência de 1849 e o seu primeiro desenvolvimento regulamentar e os Decretos Reais de apro-

---

[3] DEMICHEL, A.: *O controlo do Estado sobre os organismos privados*. Paris, 1960, páginas 132 e seguintes. Para este autor, o «controlo administrativo» constitui uma noção jurídica autónoma cuja ideia essencial é que o controlo do Estado tem por objecto o estabelecimento de uma ordem económica e social positiva e não somente a determinação de limites negativos ao exercício de uma actividade. Supõe, além disso, a existência de relações entre o Estado e o organismo privado controlado, diferentemente do que ocorre com a actividade policial.

[4] Estas figuras vieram contempladas nos artigos 6 e 5, respectivamente, da Instrução de 14 de Março de 1899 e pelo artigo 4 do Decreto Real de 24 de Julho de 1913. Posteriormente, o Regulamento de 1972 das fundações culturais cortou com esta tradição, deixando as subsistentes e proibindo todas as futuras. As primeiras, isto é, as «à fé e consciência» somente no caso em que o fundador tivesse excluído a intervenção da Administração em termos tais que a aplicação do Regulamento «supusesse o cumprimento de uma condição resolutória» (Disposição Transitória Quarta do citado Regulamento).

[5] Esta figura foi sancionada com abundante jurisprudência do Supremo Tribunal, entre a qual cabe destacar as Sentenças de 28 de Outubro de 1946, de 26 de Dezembro de 1947, de 22 de Dezembro de 1955, de 22 de Outubro de 1957, de 9 de Novembro de 1958 e de 7 de Maio de 1987, entre outras.

vação das Instruções já citadas, de 1899 e 1913, foi aprovado o **Código Civil de 1889**, que no Livro I «Das pessoas», no seu Título II, cuja rubrica é «Do nascimento e extinção da personalidade civil», destina o Capítulo II às **pessoas jurídicas,** reservando parcialmente às fundações os artigos 35 a 39 (inclusive). Trata-se de uma regulamentação exígua que tem que ser completada com muitas outras disposições, as quais acabam por remeter-se aos artigos referidos (CAFFARENA, 1993:25).

O artigo 35 do Código Civil reconhece como pessoas jurídicas as «fundações de interesse público reconhecidas pela lei». Surge assim um novo sujeito de direito, a pessoa jurídica da fundação (MALUQUER DE MOTES, 1988: 197 – 229)[6], cuja ***ratio essendi*** é a realização do fim da fundação marcado pela vontade do fundador; por conseguinte, assistimos ao percurso desde a fundação-doação como acto de liberalidade enquadrado no âmbito dos direitos subjectivos do donatário, até à fundação-instituição dotada de personalidade jurídica (YUSTE Y DEL CAMPO, 1989:50). HEISE criou em 1807 a teoria jurídica das pessoas jurídicas sobre a distinção entre corporações *(universitas personarum)* e fundações *(universitas rerum),* distinção capital que ainda permanece viva. Deste modo, considerou-se como pessoa jurídica apenas a entidade que tinha vida independente, uma certa permanência e que para além disso, pelo seu interesse público, merecia o privilégio da personalidade (SAVIGNY, 1879:63-64).

A partir do Código Civil não são admitidas no nosso ordenamento jurídico as fundações de interesse particular, entre as quais se destacam as familiares[7]. Por outro lado, a remissão à lei coloca-nos em conexão com as

---

[6] Para conhecer em profundidade este processo, *vid.* MALUQUER DE MOTES, C. : *A fundação como pessoa jurídica na codificação civil: De vinculação à pessoa (Estudo dum processo) Universidade de Barcelona, Barcelona, 1988, páginas 197 – 229.*

[7] CASTRO Y BRAVO, E. DE: «Sobre a pretendida legitimidade das fundações familiares» em ADC, 1953. Na famosa polémica que mantiveram CÁRDENAS e DE CASTRO, o primeiro defendeu a tese favorável às fundações particulares e familiares («As fundações familiares do Direito Privado», em *Revista Direito Privado,* 1952, págs. 579 e segs.), apoiando-se nos seguintes argumentos: 1) que, se relativamente às associações se admite a personalidade das sociedades civis e comerciais, parece que, juntamente com as fundações de interesse público deveriam ser aceites as de interesse particular; 2) que a tal autoriza o artigo 4 da Instrução de 1899, segundo o qual a Tutela, nas fundações que revistam carácter exclusivamente familiar, respeitará as competências dos Tribunais de Justiça; 3) que com este procedimento não se trata de iludir as limitações do artigo 781 do Código Civil, mas sim de adoptar uma fórmula distinta.
Face a estas teses reagiu DE CASTRO («Sobre a pretendida legitimidade das fundações familiares», em *Anuário de Direito Civil,* 1953, págs. 644 e seguintes), alegando: 1) as Leis desvinculadoras proibem terminantemente, e de modo geral, as vinculações, e se for feita

disposições de beneficência já citadas e à posterior explosão normativa que, mais adiante será estudada. O próprio artigo 35 determina igualmente que a personalidade jurídica das fundações «começa no próprio instante em que, em conformidade com o direito, tiverem ficado validamente constituídas», o que nos conduz de novo a diferentes vias existentes a esse respeito, já que as puras fundações de beneficência se constituem e adquirem a personalidade apenas com a celebração do negócio de fundação, sem que para tal seja necessário a intervenção de autoridade alguma; pelo contrário, as fundações culturais exigem, para a aquisição da personalidade, a inscrição num Registo público, de acordo com os artigos 5 e 83 do Regulamento de 1972 (inscrição declarativa, no primeiro caso, *versus* inscrição constitutiva, no segundo)[8].

De acordo com o **artigo 37 do Código Civil,** a capacidade civil das fundações regular-se-á «pelas regras da sua instituição, devidamente aprovadas por disposição administrativa, quando este requisito se mostrar necessário»; por consequência, a vontade do fundador, expressa nos estatutos da fundação, modulará a sua capacidade que, em todo o caso, se verá restringida pelo que determinem as disposições administrativas aplicáveis com carácter imperativo.

O artigo 38 dispõe também que «as pessoas jurídicas podem adquirir e possuir bens de todos os géneros, tal como contrair obrigações e intentar acções civis ou criminais, de acordo com as leis e regras da sua constituição», acrescentando que os estabelecimentos de instrução e beneficência se regerão, neste ponto, pelo que dispuserem as leis especiais.

Neste ponto, há que trazer à colação a desvinculação e a regra desamortizadora, da qual já se falou anteriormente nesta mesma parte, assim como a tipologia de fundações «à fé e consciência» já estudadas, que não têm de solicitar autorização para alienar e onerar bens, intentar litígios, etc., que, pelo contrário, vigoram para as restantes fundações.

---

uma excepção a favor das fundações de beneficência é porque nelas se reconhecem interesses públicos; 2) o preceituado da Instrução de 1899 deve ser interpretado no mesmo sentido, pois historicamente tal significou que à Tutela do Governo cabe a defesa das fundações de beneficência, face às aspirações dos familiares do fundador e que, em troca, nas de carácter exclusivamente familiar nada se fará que possa constituir obstáculo à desvinculação, deixando a questão para decisão dos Tribunais de Justiça.

[8] Ou, por outras palavras, sistema de livre constituição no primeiro caso e sistema de reconhecimento genérico ou por disposições normativas, no segundo.

Finalmente, **o art. 39** do Código Civil regula a extinção das fundações, tal como o faz para as restantes pessoas jurídicas, determinando-se as causas (expiração do prazo durante o qual funcionavam legalmente, por haverem realizado o fim para o qual se constituíram, ou por ser já impossível aplicar a este mesmo fim a actividade e os meios de que dispunham) e entrando num período de liquidação sucessivo, seguindo as linhas traçadas pelo fundador e, na falta destas, destinar-se-ão os bens deixados à «realização de fins análogos, no interesse da região, província ou município que principalmente devessem albergar os beneficiários da instituição extinta».

Cabe aqui traçar a problemática levantada pelas «cláusulas de reversão» contidas nalguns estatutos de fundações e que permitem dar um destino particular (retorno ao património familiar) aos bens de uma fundação extinta e que foram apoiadas na linha da jurisprudencial por determinadas sentenças do Supremo Tribunal (entre as mais actuais cabe mencionar as Sentenças de 23 de Julho de 1964 e de 6 de Junho de 1987), pois o artigo 39 do Código Civil faz referência expressa à vontade do fundador (« cláusulas relativas às fundações») e em nenhum momento exige a utilização dos bens procedentes da extinção para fins de interesse geral, excepto se se fizer intervir a cláusula de interesse público. Este não deixa de ser um tema controverso, sujeito a polémica, pois o Código Civil reconhece as fundações de interesse público, sendo necessário voltar a este assunto mais adiante, particularmente quando se analisar a Lei 30/94, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral.

Seria útil concluir esta parte com uma referência a CAPILIA RONCERO (1993:139), que afirma que «a atribuição de personalidade às fundações, no momento próprio (através do Código Civil), constituiu a via pacífica de admissão das mesmas num contexto contrário a todo o tipo de vinculações».

1.3 A explosão normativa em matéria de fundações: A tipologia fechada de fundações privadas

Anteriormente, relacionámos a constituição em 1899 da Tutela sobre a beneficência particular e em 1913 da Tutela sobre beneficência docente. Esta separação normativa, dando lugar a normativas sectoriais por conteúdo funcional, impregnou o tratamento jurídico das fundações em Espanha durante grande parte do séc.XX.

Nesta perspectiva se pode falar de uma **grande diversificação/segmentação,** pouco positiva, mas ainda presente; assim, consoante se iam admitindo novas categorias de fundações, adquirindo foros de natureza jurídica própria por não se enquadrarem na Tutela sobre a beneficência particular, causadora de uma autêntica confusão, se ia reconhecendo, de forma legal ou regulamentar (segundo os casos), um regime jurídico próprio e uma via de relação *ad hoc* com a Administração.

Analisaremos, de forma sucinta, os distintos tipos de fundações privadas existentes que têm vindo a formar-se por sedimentação, assim como a normativa que lhes é aplicável[9].

Antes de determinar quais são estes tipos de fundações, necessário se torna fazer dois esclarecimentos:

1° Parece oportuno sublinhar, neste momento, que em virtude do disposto no artigo 35 do Código Civil, **a tipologia das fundações tinha carácter restrito,** já que é imprescindível o reconhecimento prévio, «pela lei», de todos e de cada um dos tipos de fundações. Por consequência, qualquer outro interesse público não tipificado era insuficiente para justificar uma fundação (GARRIDO FALLA, 1963:371).

2° A especialização e gradual autonomia funcional dos diversos tipos de fundações (docentes, laborais, culturais, de construção...) teve lugar, **a partir do tronco comum constituído pelas fundações de beneficência e assistência,** à medida que a sociedade foi evoluindo e procurando novas necessidades e funções, desde os finais do século passado até aos nossos dias.

Feitos estes esclarecimentos, é possível classificar as fundações tendo por base o seu fim e actividade desenvolvida, e de acordo com a normativa vigente, do seguinte modo:

---

[9] A normativa regulamentar que seguidamente se comenta encontra-se revogada pela Lei 30/94, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral e, por maioria de razão, pelo Decreto Real 316/1996, de 23 de Fevereiro, pelo qual foi aprovado o Regulamento das Fundações de Competência Estatal, em tudo o que se oponha ao disposto por estas normas (Disposição Revogatória Única).

1.3.1 Fundações de beneficência e assistência (puras ou mistas)

Consideradas, como acabamos de apontar, o tronco comum do qual paulatinamente se separam ou diferenciam os restantes tipos de fundações, as de beneficência e assistência eram definidas, na sua origem, como as destinadas à «satisfação permanente de necessidades intelectuais ou físicas» (art. 2 do Decreto Real de 14 de Março de 1899 sobre reorganização de serviços da beneficência particular e Instrução para o exercício da Tutela do Governo).Mais tarde, no entanto, foram criados outros tipos diferentes de Fundações, a que imediatamente nos referiremos, que exigem matizar aquela definição, restringindo-a, sobretudo naquilo que se refere às necessidades intelectuais. Em todo o caso, constituiu o tipo essencial máximo, se tivermos em conta a actualização e adaptação dos seus fins às novas realidades sociais.

A normativa sectorial aplicável a este tipo de fundações baseia-se fundamentalmente no Decreto Real e Instrução de 14 de Março de 1899[10] e normas concordantes, que eram numerosíssimas e caóticas, entre as quais há que destacar os Decretos de 1923 e 1928 sobre alienação e arrendamento de bens e a Ordem Ministerial de 23 de Junho de 1986 sobre contabilidade e prestações de contas de fundações de beneficência e assistência, que se aplica tanto às puras como às mistas (isto é, aquelas que tiveram fins conexos com as outras Tutelas).

1.3.2 Fundações culturais

Incluídas, em princípio, entre as fundações de beneficência e assistência, as culturais adquirem mais tarde a independência face à matriz comum desvinculando-se das primeiras. Assim se fez por Decreto Real de 27 de Setembro de 1912 e Instrução de 24 de Julho de 1913, já citados.

São fundações culturais as que desempenham as suas funções no campo da educação e da investigação científica e técnica ou qualquer outra actividade cultural (art.1 do Decreto 2930/1972, de 21 de Julho, pelo qual foi aprovado o Regulamento das Fundações Culturais Privadas e Entidades análogas e dos serviços administrativos encarregados da Tutela sobre as mesmas)[11]. Dedicam-se, em suma, «à difusão da educação e instrução e ao incremento e progresso das Ciências, Letras e Artes».

---

[10] Este Decreto Real foi revogado nos termos da nota anterior.

[11] Este Decreto Real foi revogado nos termos da nota anterior.

1.3.2.1 Fundações docentes

Têm tal denominação as destinadas «exclusiva ou primordialmente pelos seus fundadores à educação ou à investigação científica e técnica» (art. 1 do Decreto Real 1762/1979, de 20 de Junho (*BOE* de 20 de Julho), no qual se encontram delimitadas as competências dos Ministérios da Educação, Universidades e Investigação e da Cultura em matéria de fundações docentes culturais)[12].

Regulamentadas, na sua origem, juntamente com as restantes fundações de beneficência, afastam-se, como já se expressou, a partir de 1913. Posteriormente, a Lei Geral de Educação 14/1970, de 4 de Agosto, no seu artigo 137, refere-se expressamente às fundações culturais e docentes, autorizando o Governo «a reestruturar o exercício da tutela sobre estas entidades», ajustando-se aos critérios e directrizes fixados pelo próprio artigo[13]. Fruto de tal autorização é o Decreto 2930/1972, de 21 de Julho, que hoje contém a regulamentação essencial sobre fundações docentes, o qual já foi mencionado e revogou a normativa anterior, de 1912 e 1913.

1.3.2.2 Fundações culturais stricto sensu

Têm este carácter as fundações destinadas «exclusiva ou primordialmente pelos seus fundadores, ao fomento das artes ou das letras ou de qualquer outra manifestação cultural que não a educadora ou investigadora»(art. 1 do citado Decreto Real 1762/1979, de 29 de Junho.)

A história conjuntural resumida que explica a origem deste tipo individualizado de fundações no nosso ordenamento tem início com a criação, em 1977, do Ministério da Cultura (Decreto Real 1858/1977, de 4 de Julho), daí resultando que, dois anos mais tarde, se confiasse ao citado Departamento o exercício da Tutela sobre as fundações deste tipo, antes integradas nas docentes. Quanto à normativa aplicável, coincide com a que é aplicada às fundações docentes.

---

[12] Este Decreto Real foi expressamente revogado pelo Decreto Real 316/1996, de 23 de Fevereiro, pelo qual foi aprovado o Regulamento sobre Fundações de Competência Estatal (*BOE* de 6 de Março).

[13] Este artigo da Lei Geral de Educação foi expressamente revogado pela Lei 30/94 sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral, tendo inclusive desaparecido a sua vigência regulamentar quando foram ditadas as disposições de desenvolvimento da Lei (Decretos Reais 316 e 384 de 1996)..

Uma vez mais se constata que as razões que motivam a especialização administrativa são primeiro que tudo a conveniência interna da própria Administração (repartição do orçamento e de influências no aparelho estatal), e não necessariamente uma melhoria nos serviços prestados aos administrados. (BENITO RUIZ, 1992:187)

1.2.1. Fundações laborais

São fundações laborais as que, constituídas no âmbito de uma ou várias empresas, têm carácter de assistência em benefício de todos aqueles que nelas prestem ou tenham prestado serviço e seus familiares (artº. 1 do Decreto-Lei 446/1961, de 16 de Março, pelo qual se regula, o regime das fundações laborais)[14]. O mesmo artigo 1 assinala como possíveis finalidades as seguintes: creches, escolas, casas de repouso e para jubilados, centros recreativos, culturais e de formação profissional, economatos laborais, instalações desportivas, serviços médicos de empresa ou outros centros de assistência à saúde, regime de bolsas, grupos de habitações e, em geral, qualquer outro género de realizações de assistência.

Trata-se de «um tipo especial de fundação», já que se criam, não por vontade unilateral do instituinte, mas «em virtude de pacto ou acordo entre as empresas e os seus trabalhadores» (o acordo colectivo). (Vide art. 3 do citado Decreto de 16 de Março de 1961). (DÍEZ PICAZO Y GULLÓN, (1982:672). Além disso, nos seus órgãos de governo é obrigatória a participação dos trabalhadores (art. 4 do Decreto mencionado). Por outro lado, não se caracteriza pela indeterminação dos possíveis beneficiários, uma vez que os seus serviços vão dirigidos a um colectivo conhecido (trabalhadores e seus familiares) de uma determinada empresa.

No contexto dos nossos dias as fundações laborais são chamadas a desempenhar um papel relevante no quadro da negociação colectiva, afectando os seguintes campos de trabalho: formação (contínua e ocupacional), fundos de investimento (também denominados de renovação) e fundos prioritários. RODULFO (1992:29-35). Tudo isto seguindo a experiência da importante «Fundação Laboral da Construção», constituída em 1993.

[14] Este Decreto Real foi revogado pela Lei 30/94.

2. O artigo 34 da Constituição e o direito de fundação

2.1 A natureza jurídica do direito de fundação reconhecido no artigo 34 da Constituição Espanhola

Do ponto de vista doutrinal confundiram-se critérios distintos no momento de estabelecer a natureza jurídica do direito de fundação, contido no artigo 34 da Constituição[15].

Sobre este ponto, para RUBIO LLORENTE (1990:245) o direito de fundação é aquele que veio a denominar-se uma **«garantia de instituto»,** uma vez que se garante a manutenção no ordenamento de um instituto determinado que se chama fundação.

Com um certo avanço sobre a posição precedente, CAFFARENA (1995:3199) defende que o direito de fundação é seguramente uma **garantia institucional.**

LACRUZ BERBEJO (1983:1460) defende que «o texto constitucional, literalmente, propõe a defesa de um **direito subjectivo:** o direito de fundar, de criar uma fundação».

Segundo GARCÍA DE ENTERRÍA (1990:237), o direito contido no artigo 34 da Constituição é um **direito fundamental,** no sentido de um verdadeiro direito subjectivo e concretamente de um direito da liberdade, apoiando esta tese em dois pilares: o artigo 34 enuncia o referido direito como uma faculdade subjectiva, e a remissão que se faz na sua alínea 2 ao direito de associação ratificam a ideia de que o citado direito de fundação é um direito de liberdade. Do seu ponto de vista, não se trata de um direito fundamental de especial protecção, protegível através do recurso de defesa, porque está protegido pelo corpo do artigo 53.1 **que, juntamente com o conceito de garantia institucional,** «obriga a preservar precisamente um núcleo indisponível para o legislador». Ao tratar-se de um direito funda-

---

[15] Para a Constituição Espanhola, a regulamentação do direito de fundar, a nível do Direito Comparado Ocidental, é única. Não existe outra Constituição nos países próximos que inclua um artigo a este respeito. Este facto foi posto em evidência por MERINO MERCHÁN em «Comentário ao artigo 34 da Constituição», em *Comentários às Leis Políticas,* dirigido por O.ALZAGA, Tomo III, Madrid, 1983, pág. 435. Como expôs LACRUZ BERDEJO (1983:1457), apenas as constituições italiana e alemã davam relevância indirecta ao direito de fundação. Na primeira, ao abrigo do seu reconhecimento das formações sociais e, na segunda, através da declaração de que as pessoas jurídicas têm aptidão para serem sujeitos dos direitos constitucionais que lhes forem atribuídos segundo a sua natureza (art.19.3 da Lei Fundamental de Bona).

mental, produz por si mesmo um efeito directo (STC 15/1982, de 23 de Abril).

MUÑOZ MACHADO (1990:21) sustenta que o «direito garantido pelo artigo 34 é, sem dúvida, um direito subjectivo a fundar, embora não seja um direito de especial protecção. No entanto, é um **direito perfeito e originário».**

TOMÁZ Y VALIENTE (1994:27 e segs.) afirma que «não crê, como RUBIO LLORENTE, que o direito de fundação signifique somente «uma garantia de instituto», isto é, a existência imperiosa no ordenamento de um instituto determinado chamado fundação, pois sob esse *nomen iuris* poderia acolherse qualquer conteúdo; precisando, como GARCÍA DE ENTERRÍA, que o artigo 34 obriga a mais, «pois não se trata da existência de qualquer regulamentação do instituto, mas que tem que existir uma regulamentação que se adapte precisamente à economia constitucional». E que essa regulamentação legal tem ainda que respeitar o conteúdo essencial do direito de fundação, garantia que implica um passo mais além da denominada garantia institucional, sendo perceptível uma gradação de menor para maior protecção entre a garantia institucional e a **«garantia do conteúdo essencial»,** bastando a garantia institucional para proteger a existência das instituições, mas não a sua concreta configuração. A regulamentação do exercício do direito de fundação engloba também a da sua limitação; a garantia do conteúdo essencial considera-se estabelecida como limite para a actividade legal limitadora dos direitos por aquela protegidos e, neste sentido, esta garantia opera como «limite dos limites», segundo a expressão de Ignacio DE OTTO (1988), porque assinala um limite para lá do qual não é possível a actividade limitadora dos direitos fundamentais e das liberdades públicas[16].

[16] A este respeito, escreveu I. DE OTTO que «a ideia de conteúdo essencial conduz-nos à criação de direitos e liberdades como poderes complexos e concretos de disposição e liberdade a partir de definições constitucionais abstractas, de modo que o direito constitucionalmente reconhecido e garantido se integra como uma formação vital sobre o esquema da conduta abstractamente definida. Na garantia institucional, a ausência de garantia de um conteúdo essencial significa, pelo contrário, que há apenas constitucionalização da instituição abstractamente definida, mas não a garantia de uma concreta configuração. Enquanto que a garantia do conteúdo essencial conduz do abstracto ao concreto, da definição simples à articulada complexa; a simples garantia institucional protege a existência das instituições, mas não a sua configuração concreta». *(Vid.* L., MARTÍN RETORTILLO e I. DE OTTO Y PARDO: *Direitos fundamentais e Constituição,* Civitas, Madrid, 1988).

Na minha perspectiva, **o direito de fundação** reconhecido na Constituição é um «**direito constitucional**»[17], não um direito fundamental dos de especial protecção reconhecida pelo artigo 53.2 da Constituição Espanhola relativamente aos direitos incluídos na Secção Primeira do Capítulo segundo, Título I (protecção jurisdicional *ad hoc* e recurso de defesa), mas sim um «direito dos cidadãos», como o classifica o título da Secção Segunda, como direito fundamental amplamente entendido, no sentido de que lhe é aplicável o **artigo 53.1 da Constituição Espanhola** (vinculação aos poderes públicos, reserva de lei que deverá respeitar o seu conteúdo essencial, em ligação com o artigo 86 C.E., que regula o Decreto-lei, [18] e recurso de inconstitucionalidade) e não apenas uma garantia de instituto ou, no melhor dos casos, uma garantia institucional.

2.2 Qualificação do direito de fundação como direito de liberdade e/ou de propriedade

2.2.1 Direito a fundar como direito de liberdade

Uma vez assente que a natureza jurídica do direito de fundação está em conformidade com um direito fundamental, o Tribunal Constitucional configurou-o como uma manifestação da autonomia da vontade no que respeita aos bens, pela qual uma pessoa pode dispor livremente do seu património dentro dos limites e condições legalmente estabelecidas. Assim, na Sentença 49/1988, de 22 de Março, sobre os Órgãos Dirigentes das Caixas de Aforro, o Alto Tribunal estabelece:

«... este último preceito (art.34) refere-se, sem dúvida, ao conceito de fundação admitido de forma generalizada entre juristas e que considera a fundação como uma pessoa jurídica constituída por um conjunto de bens vinculados pelo fundador ou fundadores a um fim de interesse geral. Por conseguinte, a fundação nasce de um **acto de disposição de bens realizado pelo fundador**, que os vincula a um fim por si determinado e estabelece as regras pelas quais deverão ser administrados, tendo por objecto o cumprimento dos fins desejados de maneira permanente ou, pelo menos, duradoura. Tanto a manifestação da vontade como a organização devem cum-

[17] A este respeito, LEGUINA VILLA, J. qualifica estes direitos de menor protecção, como «direitos constitucionais». *Vid.* «O regime constitucional da propriedade privada», em *Direito Privado e Constituição*, Madrid, 1994.

[18] *Vid.* STC sobre RUMASA e a posição mantida a esse respeito pelo professor ENTRENA CUESTA face à defendida pelo professor GARCÍA DE ENTERRÍA.

prir os requisitos estipulados pelas leis, as quais prevêem igualmente um tipo de acção administrativa, a Tutela, para assegurar o cumprimento dos fins da fundação e a correcta administração dos bens que a constituem.»

Para dizer mais adiante,

«... Observe-se também que o reconhecimento do direito de fundação figura no texto constitucional imediatamente a seguir ao artigo que trata do direito à propriedade e à herança» (art.33). «Isto permite compreender que aquele direito é mais uma manifestação da **autonomia da vontade no que aos bens diz respeito,** em virtude da qual uma pessoa pode dispor livremente do seu património, dentro dos limites e com as condições legalmente estabelecidas, criando inclusivamente uma pessoa jurídica para assegurar os fins desejados» (Fundamento Jurídico 5) «e assegurando que o objectivo do artigo 34 da Constituição é uma protecção da vontade de fundação, ainda que esta possa ser atenuada pelos órgãos da fundação ou pela Tutela ao longo do tempo (Fundamento Jurídico 7)».

GARCÍA DE ENTERRÍA (1990:237-238) defende que o artigo 34 da Constituição está a consagrar o **direito de fundar como uma faculdade subjectiva,** tanto pelo conteúdo da alínea 1 como pelo da alínea 2, pelo que a declaração de ilegalidade e a dissolução das fundações aceita as consequências, nestes dois aspectos descritos para as associações, e submete à garantia judicial o funcionamento e dissolução das mesmas. Assim, estas duas garantias estão orientadas no sentido de reforçar «a configuração do direito de fundação como um direito de liberdade», Esta qualificação do direito de fundação como um direito de liberdade tem, para o citado autor, as seguintes consequências: é um direito faculdade, um direito subjectivo, um poder reconhecido a todos os cidadãos. Portanto o direito de fundação deve entender-se como «o direito subjectivo de estabelecer uma organização com personalidade a cuja sustentação se afecta um património de forma permanente e cujos fins serão necessariamente de interesse geral».

2.2.2 Direito de fundar como direito de propriedade e de liberdade

O direito de fundação (art.34 CE) encontra-se situado a seguir ao do artigo 33 da Constituição, que faz referência à propriedade privada (STC 49/1988), cuja função social vem determinada no texto constitucional e que, sem qualquer sombra de dúvidas, delimita o conteúdo do direito de fundação. Esta aproximação, como assinala TOMÁZ Y VALIENTE (1994:26 e 27), entre a fundação e a propriedade, assim como o seu afastamento do direito associativo, «está reflexa de coerência, pois as funda-

ções, para além do seu carácter organizativo e da sua personalidade são, no momento da sua criação, uma manifestação generosa ou altruísta do ius disponendi que o proprietário tem sobre os bens objecto de sua propriedade, uma propriedade cuja função social está logicamente relacionada e resulta da determinação dos fins de interesse geral».

O Tribunal Constitucional, na sua Sentença 37/1987, de 26 de Março, assinalou que:

«A referência à função social, como elemento estrutural da própria definição do direito à propriedade privada como factor determinante da delimitação legal do seu conteúdo, torna evidente que a Constituição não retirou deste direito uma concepção abstracta como mero âmbito subjectivo de livre disposição ou domínio sobre o bem objecto do domínio reservado ao seu titular, unicamente sujeito, no seu exercício, às limitações gerais legalmente impostas para salvaguarda dos legítimos direitos ou interesses de terceiros ou de interesse geral. Pelo contrário, a Constituição reconhece um direito à propriedade privada que se configura e protege, certamente, como um acervo de faculdades individuais sobre as coisas, mas também, e ao mesmo tempo, como um conjunto de deveres e obrigações estabelecidos, de acordo com as leis, em atenção a valores de interesses da colectividade, isto é, à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objecto de domínio seja chamada a cumprir. Por isso, a fixação do conteúdo essencial da propriedade privada não pode ser feita a partir da exclusiva consideração subjectiva do direito ou dos interesses individuais que lhe estão subjacentes, mas deve igualmente incluir a necessária referência à função social, entendida não como mera limitação externa à sua definição ou ao seu exercício, mas como parte integrante do próprio direito. Por consequência, a utilidade individual e a função social definem, de forma inexcedível, o conteúdo do direito de propriedade sobre cada categoria ou tipo de bens» (Fundamento Jurídico 2).

Outras Sentenças do Tribunal Constitucional que reforçam esta posição são as 227/1987 e 170/1989. Perante esta análise, feita sobre a propriedade à luz da Constituição, pode dizer-se que o direito de fundação é uma das expressões da função social que a propriedade privada possui no seu conceito jurídico.

2.3 Significado e efeitos jurídicos derivados da constitucionalização do direito de fundação

2.3.1 Relevância da sua posição no texto constitucional. Regulamentação legislativa e protecção jurisdicional. Reserva de lei.

De acordo com PIÑAR MAÑAS (1991:68), pode-se afirmar que o desenvolvimento legislativo do direito de fundação, para além do artigo 53 da Constituição, «vem exigido pelo próprio artigo 34 do texto constitucional e pela conhecida remissão que nele se efectuou a favor da lei. Esta acção legislativa actua num duplo sentido: impõe o dever positivo de ditar a lei e, por outro, faz reserva legislativa para a regulamentação e desenvolvimento do direito de fundação».

Como expressou o deputado ALZAGA VILLAMIL na Comissão de Assuntos Constitucionais e Liberdades Públicas do Congresso[19], a expressão «em conformidade com a lei» não significa «que este direito deva simplesmente ser deixado à possibilidade de o legislador ordinário ter por bem admiti-lo, reconhecê-lo ou não admiti-lo».

Esta **reserva de lei** é-o **em favor da lei ordinária**, pois outra consequência da posição do direito de fundação no texto constitucional é precisamente esta, já que o emprego da lei orgânica para o desenvolvimento legislativo está reservado unicamente aos direitos fundamentais contidos na Secção Primeira do Capítulo Segundo constitucional (segundo o art. 53) e porque, em apoio desta mesma linha, para o artigo 81 da Constituição, o direito de fundação não está compreendido na Secção «Dos direitos fundamentais e liberdades públicas» (arts.15 a 29), mas pertence a outra variante do conceito de direito fundamental: «Dos direitos e deveres dos cidadãos», GARRIDO FALIA (1980:1220). A este respeito assistimos a uma curiosa polémica doutrinal que fica registada nas notas [20] e [21].

---

[19] Diário de Sessões do Congresso, nº 71, de 22 de Maio de 1978.

[20] Mantêm uma opinião favorável à lei orgânica, LACRUZ BERDEJO (1979:108) HERRERO DE MIÑÓN (1979:41) e GARCÍA DE ENTERRÍA (1990:251) ao defenderem uma interpretação ampla da reserva de lei orgânica do artigo 81.1 da Constituição Espanhola, que se referiria a qualquer direito fundamental.

[21] São favoráveis à posição de lei ordinária: ALZAGA VILLAMIL, O. (1978:540); MENDOZA OLIVÁN, V. (1979: 91); SÁNCHEZ AGESTA (1980:298); CAFFARENA LAPORTA, J. (1990:56-57); MUÑOZ MACHADO, S.(1990:27), e PIÑAR MAÑAS, J.L. (1991:1320).

Seguindo a exposição de PIÑAR MAÑAS (1991:1321), as consequências do conteúdo do artigo 53 da Constituição podem ser estas:

- **A reserva de lei é absoluta**, não relativa[22]; portanto, não é possível nenhum tipo de deslegalização na regulamentação do exercício do direito. Mas a lei que desenvolve o direito de fundação poderá ser expandida através de normas regulamentares (em matéria de procedimentos, de organização e de controlo das fundações, ou então exercer sobre elas a Tutela, STC 83/1984, de 24 de Julho), «sempre que o legislador tenha regulamentado a matéria em termos tais que seja reconhecível na própria lei uma determinação material suficiente» (STC 99/1987, de 11 de Junho). E *a sensu contrario* cabe dizer que não é possível uma regulamentação independente e não claramente subordinada à Lei, o que faria supor uma degradação da reserva formulada pela Constituição a favor do legislador (STC 83/1984, de 24 de Julho).
- **A reserva de lei não tem carácter retroactivo**, de tal forma que não anula disposições anteriores à Constituição, validamente promulgadas, que não sejam contrárias ao disposto pela Constituição. Efeito que, na realidade, teve a Lei 30/94, mediante a sua Disposição Revogatória Única, já que veio colmar a reserva de lei.
- **Não se trata de uma reserva de lei de carácter estatal** (por não ser necessária uma lei orgânica), mas **sendo também possível a regulamentação por lei autónoma**, como fez o Tribunal Constitucional em casos similares (STC 85/1984, de 26 de Julho), ao assumir competências nesta matéria, embora nem todas as Comunidades Autónomas tenham o mesmo alcance em termos de competência[23].

---

[22] No sentido indicado por MORTATI, citado por GARRORENA, A., no parecer «Reserva de Lei», em Enciclopédia Jurídica Básica, Civitas, Madrid, 1995, págs. 5865-5866. A intensidade da reserva é tanto maior quanto mais directamente afectar os direitos fundamentais (STC 5/1981).

[23] Sobre esta matéria existem diferentes pontos de vista doutrinal, que se baseiam na distinta interpretação dos artigos 148 e 149 da Constituição em relação com o citado artigo 53, relativamente à matéria de fundações.

Para uns autores (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1990; MUÑOZ MACHADO, 1982; HERRERO DE MIÑÓN, 1979, etc), o poder legislativo das Comunidades Autónomas, em matéria de fundações, ficaria resumido a competências sobre intervenção administrativa (Protectorado, fomento, tutela), não podendo assumir competências em matéria de índole civil (competência exclusiva do Estado), excepção feita, em todo o caso, à Comunidade Foral de Navarra, que é a única que possuía alguma regulamentação na sua matéria, na sua Compilação de Direito Foral. Lei 1/1973, de 1 de Março, de Melhoramento de Navarra. Os

A reserva de lei nos direitos fundamentais, como é o caso do direito de fundação, actua também perante o legislador no sentido de que este, em todo o caso, deve respeitar o **«conteúdo essencial» do direito,** ou, o que é equivalente, o «núcleo essencial» do mesmo, que é indisponível para aquele ou, como expressou GARRIDO FALLA (1980:887), «precioso ponto de referência para o juiz constitucional no momento de fiscalizar a lei de desenvolvimento».

2.3.2 Conteúdo do artigo 34: a sua essencialidade. A sua indisponibilidade

Seguindo as opiniões de TOMÁS Y VALIENTE (1994:36-37) e ROCA ROCA (1996:42-64), as notas que o legislador deve respeitar, no momento de legislar sobre o conteúdo essencial do direito de fundação, são as seguintes:

a) **O direito de fundar implica o da criação de uma pessoa jurídica**: a fundação que se configura como um sujeito de direito com a capacidade geral suficiente[24]. Esta nasce por um acto de autonomia da vontade de um proprietário sobre os seus bens ou parte

---

autores citados partiam da base de que o termo «conservar» do artigo 149, 1, 8ª, CE devia ser interpretado em sentido restrito.

Outros autores, como por exemplo, ROCA GUILLAMÓN (1985:300), CAFFARENA LAPORTA (1989) e LACRUZ BERDEJO (1990:305), opinam que só algumas Comunidades Autónomas poderiam legislar em matéria de fundações (na parte civil), isto é, as que estivessem dotadas de Direito civil foral ou especial. Este ponto de vista doutrinal pode apoiar-se na Sentença 88/1993, de 12 de Março, do Tribunal Constitucional, quando afirma, ao interpretar o termo «desenvolver» do artigo 149, 1, 8ª, que «considera possível que as Comunidades Autónomas regulamentem instituições conexas com as já regulamentadas na Compilação, dentro de uma actualização e inovação dos conteúdos desta».

Face a estes, outros autores como MARCH CIVERA (1987), VILA SECA I.MARCEL, etc., consideram que qualquer Comunidade Autónoma pode regulamentar qualquer aspecto no que se refere às fundações, tenham ou não Direito civil foral ou especial, ou tivessem acedido, ou não, à autonomia por via do artigo 151 da Constituição. Interpretam a omissão dos artigos 148 e 149 da Constituição em matéria de fundações, efectuando uma recondução tácita da regulamentação das mesmas, que ficaria subsumida naquela que é efectuada pelo artigo 148.1, já que o referido artigo atribui competências às Comunidades Autónomas em matérias que podem ser objecto de uma fundação (art. 148.1, 14ª, 15ª, 17ª, 20ª, etc.)

Não se desenvolve mais este ponto, pois será estudado com profundidade no Capítulo dedicado à análise crítica da legislação autonómica.

[24] Assinala LACRUZ BERDEJO (1983:1463) que a «fundação é um sujeito de direito: ela mesma, e não um fiduciário que suporte formalmente as titularidades, nem um grupo de pessoas que constituam o substrato da entidade». É uma clara contraposição à figura de *charity-Trust* do Reino Unido.

deles[25], ou, como o expressaria GARCÍA DE ENTERRÍA (1990:238): **por um acto de liberdade ou de livre disposição.** Para este efeito, **o património,** e, em particular a dotação da fundação, constitui um elemento chave do conteúdo essencial (CAFFARENA 1991:99)[26].

b) **O fim da fundação tem de ser de interesse geral**, o qual não exclui, como assinalou DE LORENZO (1993:141), a ideia de benefício patrimonial, mas sim a do lucro como fim real da fundação. Por outro lado, o legislador não pode alterar uma finalidade que continue a ser possível, lícita e de interesse geral, nem proibir a sua realização.

c) A Constituição não delimita quais serão **os fins de interesse geral**, pelo que **a sua determinação fica na vontade do fundador**. Por conseguinte, serão quaisquer, mas sempre de interesse geral. O legislador poderá e deverá prever mecanismos de comprovação da realidade desse interesse geral, tanto da sua existência inicial como da sua subsistência ou permanência. O conceito de interesse geral é contrário ao de interesse particular; em consequência, as fundações devem beneficiar conjuntos genéricos de pessoas.

d) **As fundações deverão ser estimuladas desde a legislação**, dado que cumprem interesses sociais ou gerais dignos de fomento e estímulo num Estado social de Direito e levam à prática a função social da propriedade. Uma regulamentação legal demasiado restrita e com mecanismos protectores que «agravasse em excesso o património ou a actividade das fundações poderia entrar em colisão com o direito de fundação e desvirtuar o seu conteúdo essencial».

---

[25] LACRUZ BERDEJO (1983:1463) eleva a dotação à categoria de elemento do conteúdo essencial da fundação, contra cuja atribuição o legislador não poderia ditar normas. No mesmo sentido, SERRA RODRÍGUEZ (1995:18).

[26] Afirma este autor que, tanto em Direito comparado como em Direito espanhol, este é um elemento essencial da constituição de uma fundação. «Na actualidade, inclusivamente nos ordenamentos em que os seus textos legais não aludem de modo explícito ao património como elemento essencial do conceito de fundação, a doutrina é quase unânime em concluir que estamos perante um elemento necessário da pessoa jurídica da fundação, chegando a esta conclusão quer por razões de ordem lógica e dogmática, quer por razões práticas.»

e) Atendendo ao que ficou dito, **o legislador deve respeitar em princípio a vontade organizativa do fundador** porque o direito de fundar implica que o fundador pode impor as normas pelas quais se regerá a pessoa jurídica por ele criada27, o que é compatível com certos mínimos legais organizativos estabelecidos de maneira cautelar e flexível pelo legislador.

2.3.3 O conceito de «interesse geral». Sua transcendência e consequências

O conceito de «interesse geral» constitui um dos elementos essenciais do direito de fundação e, portanto, a sua determinação no presente momento constitui uma necessidade básica.

Por consequência, podemos afirmar que o interesse geral aplicado às actividades dos particulares não só supõe coadjuvar os fins públicos, mas também, com base no princípio da subsidiariedade, substituir-se às Administrações. Esta concepção parece-me fundamental para compreender na sua justa acepção o direito de fundação hoje.

Em conclusão podemos identificar três características do interesse geral: uma primeira, que há-de ser **socialmente relevante;** uma segunda, que os **beneficiários das fundações sejam conjuntos genéricos de pessoas** e, finalmente uma terceira, que faz referência à **inexistência da intenção de lucro nas fundações.**

Pode afirmar-se que o conceito de interesse geral é um **conceito jurídico indeterminado**[28] (STC 68/1984, de 11 de Junho)[29]. Parafraseando SAINZ MORENO (1976:70), «um termo é indeterminado quando não tem limite preciso, quando não traça, sobre a realidade a que se refere, uma linha clara»[30]A determinação do interesse geral é realizada por acção dos poderes públicos, que se concretiza na pirâmide normativa e nos instru-

---

[27] Sentença do Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de Março.

[28] Na expressão de GARCÍA DE ENTERRÍA, o interesse geral é um «conceito legal de alcance indeterminado», pois as leis empregam-no com frequência e o seu alcance não permite uma aplicação precisa, determinada e inequívoca num dado caso. *Vid. Democracia, juízes e controlo da Administração. Madrid, Civitas, págs. 126 e segs.*

[29] *Vid.* BERMEJO VERA, J.: «*Ver. Basca da Administração Pública,* nº. 10/1984.

[30] *Vid.* SAINZ MORENO, F.: *Conceitos jurídicos, interpretação e poder discricionário,* Civitas, Madrid, 1976; assim como a sua glosa da monografia de TRUCHET, «As funções da noção de interesse geral na jurisprudência do Conselho de Estado», publicada no número 82, 1977, da *RAP.*

mentos jurídicos de interpretação e aplicação do Direito (actos administrativos, sentenças, etc).

Por outro lado, deve ter-se em conta que o interesse geral não só actua como **limite dos direitos ou interesses legítimos dos particulares** (no caso do direito de fundação, não admitindo as fundações familiares), mas também se constitui num **limite para a acção administrativa** que não pode desenvolver-se no interesse privado do titular do órgão administrativo ou de terceiros («desvio de poder»).

A Constituição não delimita nem define quais são os fins de interesse geral[31]; por conseguinte, a sua determinação depende da vontade do fundador, só exigindo que este seja geral[32]. Portanto, **não é legítima a interpretação de que o conceito «interesse geral» precisa de ser fixado legalmente.**

Com base em tudo o que ficou dito, pode realizar-se uma operação interpretativa escalonada no que respeita à **determinação do conceito «interesse geral»:**

a) São fins de interesse geral todos os **bens, valores[33], direitos ou instituições constitucionalmente consagrados** (STC, de 8 de Abril de 1981) ou de relevância constitucional (STC, 18/1984), de 7 de Fevereiro). Nesta alínea deve incluir-se o conjunto de valores, princípios, direitos e liberdades, instituições e instrumentos, reconhecidos no Preâmbulo e no articulado da Constituição. Desta forma, podemos aludir ao valor constitucional da democracia, o Estado social e democrático de Direito; princípios como a igual-

[31] *Vid.*, para além do artigo 34, os artigos 44.2 (a promoção da ciência e a investigação científica e técnica far-se-á «em benefício do interesse geral»), 47 (a regulamentação da utilização do solo far-se-á « de acordo com o interesse geral»), 128.1 (a riqueza do país «está subordinada ao interesse geral»), 128.2 (a intervenção de empresas é possível «quando assim o exigir o interesse geral»), 149.1, núms. 20 e 24 (a linha de demarcação das competências entre o Estado e as Comunidades Autónomas passa, em muitos casos, pelo ponto do «interesse geral», *vid.* S. MUÑOZ MACHADO, 1982: 183) e, obviamente, 103.1 («a Administração serve com objectividade os interesses gerais»). O que a Constituição pretende é aludir a um âmbito limitado de actuação, embora a sua precisão concreta, em cada caso, permaneça imprecisa porque não se pode fazer de outro modo. No âmbito do Direito comunitário, seria apropriado citar o conceito jurídico indeterminado empregue pelo artigo 90 do Tratado CEE, no que respeita a «serviços de interesse económico geral» como limite do princípio básico comunitário da livre competência.

[32] Por analogia, STC de Abril de 1981, que determina deverem entender-se por serviços essenciais para a comunidade aqueles a que faz referência o artigo 128.2 CE.

[33] No sentido indicado por ARAGÓN REYES, M. (1995:5094), no parecer «Princípios constitucionais», *Enciclopédica Jurídica Básica, op.cit.*

dade, a justiça, a liberdade, a dignidade da pessoa[34]; instituições como a Coroa, as Cortes Gerais, o Poder judicial...; Direitos e liberdades como as reguladas na Secção primeira, Capítulo II, Título I; ou, em suma, instrumentos e mecanismos da política social e económica que protegem subjectivamente conjuntos determinados de pessoas (infância, família, jovens, deficientes, terceira idade...) ou objectivamente actividades ou bens merecedores de protecção especial (pleno emprego, Segurança Social, meio ambiente, habilitação, cultura, etc.).

b) Além disso (DE LORENZO, 1993:143), são-no todos os **bens, valores ou direitos reconhecidos pelo bloco da constitucionalidade** (SSTC 10/1982, 75/1985 e outras). O parâmetro interpretativo é o artigo 28 da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional para apreciar a conformidade com a Constituição de uma Lei, disposição ou acto com força de Lei, do Estado ou das Comunidades Autónomas[35].

c) Finalmente, um critério residual, de tal forma que cumpram o requisito de interesse geral as **finalidades que, considerando a evolução social e normativa, se possam identificar com tal conceito** (raciocínio inspirado nos artigos 103.1 e 9 CE), no sentido de que a posição jurídica ostentada pela Administração Pública está consagrada na nossa Constituição, atendendo precisamente ao mesmo conceito: «A Administração Pública serve com objectividade os interesses gerais», sem que seja necessário limitar, no futuro, o âmbito de actuação desta pessoa jurídica (ROCA ROCA, 1996:47)[36]

---

[34] RODULFO, J.: «A actividade das fundações e o interesse geral», *Boletim do Centro de Fundações*, nº 60, Madrid, 1995, págs. 26-27, defende que são fins de interesse geral, para os efeitos pretendidos, a proclamação das finalidades da comunidade política e os princípios e valores em que deve basear-se a convivência. Também faz referência à «Constituição económica» (art. 38), à «Constituição social» e à «Constituição cultural», baseando-se na obra *Direito Constitucional*, volume I, Editorial Tirant lo Blanc, Valência, 1994, de LÓPEZ GUERRA e outros.

[35] *Vid.* DE OTTO, I.: *Direito Constitucional. O sistema de fontes*, Barcelona, 1987; assim como RUBIO LLORENTE, F.: *O bloco da constitucionalidade, Madrid, 1991, e R. DE LORENZO, op. cit. Pág. 143.*

[36] JIMÉNEZ BLANCO mantém que «o deliquescente do conceito de serviço público é, em parte, o que levou à emergência da noção de «interesse geral» como grande critério delimitador da Administração (*vid.* «Serviço Público, Interesse Geral, Monopólio: Recentes contributos do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (1993-1994)», no livro *Estudos jurídicos em homenagem ao professor Emilio Menéndez*, vol. IV, (Direito Civil e Público).

2.4 O artigo 34 da Constituição Espanhola e a constituição das fundações: o problema da aquisição da personalidade jurídica

Um dos **tradicionais pontos de fricção entre os fundadores e a Administração** foi o da classificação das fundações pela Tutela, de tal forma que constituiu uma fronteira, às vezes intransponível que, em alguns casos, impedia a criação de novas fundações, excepto em casos de intervenção judicial que reconhecesse o exercício do direito de fundação.

A Lei 30/94, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral estabeleceu, no seu artigo 3, que a personalidade jurídica da fundação se adquire a partir do momento em que é feita a sua inscrição no Registo e não a partir do momento do acto de fundação ou elevação a escritura pública da sua constituição; por conseguinte, a inscrição não cumprirá, no futuro, uma função de mero reconhecimento ou declaração da personalidade, nem sequer será demonstrativa da mesma perante terceiros, mas efectivamente **constitutiva**. Embora o **acto administrativo de inscrição** não seja discricionário, é estritamente **regulamentado**. («A inscrição só poderá ser recusada quando a referida escritura não se enquadrar nas prescrições da Lei», art. 3.1. in fine), ainda que o artigo 36.2 conceda uma ampla margem de manobra à Tutela no que respeita à suficiência da dotação e à apreciação do interesse geral[37].

Neste caso, com a disciplina estabelecida nesta matéria na nova Lei das Fundações e à luz do artigo 34 da Constituição, pode considerar-se que a Administração funciona como um limite à autonomia da vontade, baseando-se na função social da propriedade; no entanto, este facto enquadra-se na mais estrita legalidade e não é um ponto de conflito com o texto constitucional da mencionada Lei. A inimiga das fundações familiares,

---

A. NIETO escreveu claramente que «nem a ciência nem a prática política estão hoje em condições de determinar quais são os interesses gerais, nem de precisar o seu papel exacto na vida do Estado... Os interesses gerais entraram assim no mundo dos "conceitos inapreensíveis", aos quais não tem acesso a capacidade definidora da mente humana. E trata-se de uma dessas palavras cuja força radica mais no que evocam do que naquilo que significam». (A. NIETO: «A Administração serve com objectividade os interesses gerais», em *Estudos sobre a Constituição Espanhola*, homenagem ao professor F., García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, III, pág.2189). Para uma análise ideológica do interesse geral, pode consultar-se J. CHEVALLER: *Reflexões sobre a ideologia do interesse geral*, em obra colectiva editada por P.U.F., tomo I, Paris, 1978, págs. 11 e seguintes.

[37] A este respeito, foi premonitório CAFFARENA (1991:71) na sua obra *O regime jurídico das fundações. Estudo para a sua reforma, op. cit.*, assim como CAPILIA RONCERO (1993:141) em *A pessoa jurídica: funções e disfunções, op. cit.*

assim como do uso e abuso das instâncias intermédias, parece estar presente no sistema de controlo prévio estatal pelo qual se optou.

2.5 A posição da Administração face à Constituição: o novo papel da Tutela

A relação entre a Administração e as fundações é uma constante histórica desde que esta figura jurídica existe. O impacto da Constituição nesta relação tem de ser tido muito em conta e a esse objectivo se dedicará o presente ponto.

A Administração exerce o seu poder sobre as fundações através da **Tutela**, como manifestação do controlo público sobre elas[38]. Anteriormente, GARRIDO FALLA (1963:378) referiu-se a um «controlo administrativo sobre entidades privadas de interesse público», com marcas próprias, tal como fez DEMICHEL (1960). A constituição das fundações e a intervenção administrativa neste processo já foram analisadas no ponto anterior. Cabe, pois, agora, a referência ao exercício do direito de fundação e sua relação com a Administração, uma vez que este foi reconhecido.

Anteriormente à Constituição, segundo as palavras de GARCÍA DE ENTERRÍA (1990:241), a Tutela afirmava-se como protectora da vontade do fundador, «da qual se arvorava em representante ministerium legis, pretendendo evitar a defraudação da proibição geral quanto à constituição de novas fundações».

Este papel da Tutela fica vazio de conteúdo relativamente à sua **concepção tradicional,** como consequência da Constituição, embora seja evidente que a citada figura administrativa não fica proibida, não desaparece; apenas deve ter outros objectivos e significado, pois uma certa dose de fiscalização administrativa sobre a actuação das fundações não parece inconstitucional, sendo uma prática generalizada e admitida por todos os ordenamentos, incluindo o dos Estados Unidos, sobretudo no que respeita ao cumprimento da legalidade vigente, particularmente em matéria de fis-

[38] A figura da Tutela foi admitida pelo Tribunal Constitucional, assim como em SSTC 18/1984, de 7 de Fevereiro; 49/1988, de 22 de Março, e 164/1990, de 29 de Outubro. Esta figura foi igualmente reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal, em SSTS, de 28 de Outubro de 1963, 20 e 24 de Dezembro de 1985 e 6 de Junho de 1987, entre outras. *Vid.* J. L. PIÑAR MAÑAS: *Regime jurídico das fundações: Jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal,* Ministério dos Assuntos Sociais, Madrid, 1992, págs. 15-24.

calidade e dos eventuais benefícios derivados de um tratamento de estímulo e de apoio.

Os representantes da Administração também estavam conscientes das alterações que tinham de ser feitas e que se cifravam numa série de novas funções de Tutela, centradas no fomento das vias de cooperação do Estado com as próprias fundações e no desenvolvimento e impulso da sua potencialidade económica, assim como da rentabilidade real e social das mesmas (CABRA DE LUNA, 1987:11-12).

Em conclusão, o novo papel da Tutela tem de estar **mais centrado no aconselhamento (função facilitadora) e impulso (função promotora ou de publicidade e fomento) das fundações do que no desenvolvimento de actividades de fiscalização e controlo,** que devem ser mínimas e focalizadas nos aspectos fundamentais (garantia de legalidade, cumprimento de fins de interesse geral, prestação de contas e exercício provisório das funções do Patronato se por qualquer motivo faltarem todas as pessoas chamadas a integrá-lo), concretizadas no exercício de **poderes administrativos *a posteriori,*** face aos tradicionais *a priori,* baseados num conceito de fundações como entidades mentecaptas, felizmente hoje em regressão mas, em todo o caso, sujeitas ao controlo judicial.

3. A Lei 30/1994, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral

3.1 O conceito de fundação na nova normativa

3.1.2 A definição legal de fundação

No nosso direito, até à Lei 30/1994, de 24 de Novembro, sobre Fundações e Incentivos Fiscais à Participação Privada em Actividades de Interesse Geral, não existe uma definição legal de fundações. É o artigo 1 desta Lei aquele que as define como «organizações constituídas sem fins lucrativos que, por vontade dos seus criadores, têm afecto de modo duradouro o seu património à realização de fins de interesse geral».

3.1.2 A noção essencial de fundação na Lei 30/1994

Apresentada nos termos expostos, a noção essencial de fundação segundo a sua trajectória histórica, a sua realidade institucional imune à derrogação, assim como a incidência da Constituição no seu regime, é lícito interrogarmo-nos sobre o reflexo dessa noção essencial no contexto normativo representado pelo sistema legal vigente, resultante da Lei 30/1994 sobre fundações, por virtude da disjunção e análise em separado dos diferentes componentes da noção essencial de fundação, juridicamente relevantes para esse efeito.

3.1.2.1 Património afecto de modo permanente à realização de fins de interesse geral: a fundação com vinculação de bens

Esta é a parte fundamental da noção essencial de fundação que geralmente se invoca para a sua definição. Deve entender-se este elemento como «vinculação global» dos bens da fundação a fins de interesse geral, sem possibilidade de retorno ao fundador ou aos seus herdeiros, sendo manifestação expressa do princípio o artigo 31.2 da Lei 30/94. O artigo 1 da Lei fala de património afecto de modo duradouro a fins de interesse geral, afastando-se assim da ideia de vinculação global e minorando a nota de permanência que a própria Lei atribui à dotação (arts.10, 19 e 25).

Por outro lado, a Lei identifica fins de interesse geral, entre outras interpretações, desde que *sejam socialmente relevantes* (artigo 2.1), embora o sistema de lista utilizado (para sua limitação) e a meia frase «ou quaisquer outras de natureza análoga» sejam criticáveis, devendo entender-se que são de natureza análoga aos citados quaisquer outros fins de relevância social.

3.1.2.2 Organização constituída sem fins lucrativos por parte do fundador

O artigo 1 da Lei 30/1994 reflecte este aspecto essencial da noção de fundação, ao falar dela como «organização constituída sem fins lucrativos», isto é, sem intenção de lucro por parte do fundador, ou seja, sem que os fundadores tenham o objectivo de repartir entre si eventuais ganhos» (ou, o que é mesmo, excluindo o «possível lucro comum» das sociedades.) Assim o corrobora o artigo 24 da Lei 30/94, que reconheceu a possibilidade de as fundações poderem obter receitas por meio das suas actividades, sempre que tal não implique uma limitação injustificada do âmbito dos

seus possíveis beneficiários (por respeito ao interesse geral ao qual se consagram).

É manifesto, neste ponto, o claro contraste entre os dois casos de empresa (comercial e não comercial), comparando a fundação como «organização constituída sem fins lucrativos» com o exercício típico do comércio «com desejo de lucrar na revenda» (art. 325 do Código Comercial) e com a fundação de uma sociedade, constituída por várias pessoas com «intenção de repartir entre si os ganhos» (art. 1.665 do Código Civil e 116 do Código Comercial).

3.1.2.3 Organização para a gestão autónoma do património da fundação

Uma vez que é essencial para a fundação a gestão autónoma do seu património, sublinha-se que a forma suprema ou mais perfeita de organização para consegui-lo é a pessoa jurídica do tipo *universitates bonorum*, cujo substrato ou suporte é precisamente um património.

A dimensão da fundação, como organização do tipo da pessoa jurídica, não se retira da definição legal do artigo 1 da Lei 30/1994, mas reflecte-se – com o que fica corroborado o seu carácter de peça essencial – na definição formulada pelo Tribunal Constitucional, já citada, e no texto da Lei 30/1994, mas com intensidade variável: como pessoa jurídica plena, se se inscrever o negócio jurídico de constituição da fundação no Registo de Fundações (art. 3 da Lei 30/1994), ou com virtualidade menos intensa ou prejudicada na sua plenitude, sem aquisição de personalidade jurídica propriamente dita, se não conseguir inscrever-se (art.11 da Lei 30/1994).

3.1.2.4 A fundação para fins de interesse geral, com exclusão relativa das fundações familiares de interesse particular e para determinados colectivos

É claro este princípio, no artigo 1, através da definição de fundação nele contido. Aliás, corrobora-o o artigo 2, sobre fins e beneficiários, mas com excepções reconhecidas que permitem falar de uma certa ruptura neste ponto, da rigidez do sistema (arts. 2.2 e 4, sobre fundações laborais e do património histórico, respectivamente). Em todo o caso, o conceito fins de interesse geral faz menção de que os beneficiários sejam colectividades indeterminadas de pessoas; assim, particularmente o artigo 2.2. refere-se a que «a finalidade da fundação deve beneficiar conjuntos genéricos de pessoas».

3.1.3 Princípios e características que marcam a nova normativa

3.1.3.1 A vontade do fundador como lei básica da fundação: sua quebra na Lei 30/1994

Neste ponto, a ideia tradicional é a de que **a fundação depende essencialmente da vontade do fundador**, a que corresponde exclusivamente a faculdade de dar vida à fundação mediante a produção, por si e soberanamente, dos dois elementos essenciais para ela: o negócio jurídico constitutivo da fundação, e a normativa que há-de reger a sua vida futura ou estatutos, com a consequência de que a lei que regula o direito de fundação terá de partir do princípio do respeito por essa vontade do fundador, que é a **lei máxima da fundação,** como regra geral[39].

A normativa anterior à Constituição é clara na expressa proclamação do princípio, já que aparece contemplado em toda a sua complexa e abundante realidade, da qual cabe citar, sem prejuízo de outros preceitos, o artigo 1 da Instrução de 14 de Março de 1899 sobre o exercício da Tutela quanto à beneficência particular, ao estabelecer como missão básica da referida Tutela a de velar para que seja cumprida «a vontade do fundador em tudo quanto interesse a colectividades indeterminadas».

A Constituição, com os seus artigos 34 e 53, não parece querer desvirtuar o princípio de plena autonomia da vontade no que respeita a fundações, pois o primeiro dos artigos citados evidencia o claro reconhecimento de um direito fundamental, accionado institucionalmente enquanto direito subjectivo pela livre vontade do titular, protegido pela própria Constituição (art. 53).

O preceito que sanciona o respeito pela vontade do fundador, na Lei 30/1994, em vigor, é o seu artigo 1: a fundação há-de reger-se pela vontade do fundador e, em todo o caso, pela Lei, mas entendendo-se que esta só poderá actuar segundo critérios que respeitem esse conteúdo essencial (TOMÁS Y VALIENTE, 1994:37).

---

[39] BLANCO RUIZ, J.F., *A Tutela de fundações* ..., pág. 23, acrescenta que «A Lei de base, na Constituição, deve ficar limitada ao Direito supletivo da vontade do fundador, sem prejuízo do carácter imperativo das normas que sejam expressão ou desenvolvimento do conteúdo essencial do direito de fundação ou exigência do interesse geral dos fins da fundação, enquanto limite constitucionalmente imposto».

Deve afirmar-se que, na Lei 30/94, a vigilância sobre o cumprimento do interesse geral primou sobre a vontade do fundador, em sentido clássico e tradicional, tendo-se a Administração investido de grandes poderes (como mais adiante se verá). Neste sentido, **a Lei tem uma configuração social-democrata.** De acordo com CAFFARENA[40], existe na Lei 30/94 uma ruptura injustificada do equilíbrio que deve existir no regime das fundações entre o respeito pela vontade do fundador e a protecção do interesse geral, em favor deste último. Para este efeito, o mencionado professor (1995: 239 - 253 - 284) cita vários exemplos, como os artigos 27 (que permite que a alteração dos estatutos possa ter lugar mesmo contra a proibição do fundador), 28 (que se refere à fusão de fundações) e 31.2 (é criticável que não se disponha, nos casos em que o fundador não tenha manifestado a sua vontade relativamente ao destino a dar aos bens da fundação extinta, que os referidos bens sejam destinados, se possível, a entidades com fins análogos aos da fundação extinta)[41]. A este respeito, afirmou REAL PÉREZ (1995:58) que a nova Lei restringiu as faculdades de que gozava o fundador, de acordo com a normativa anterior, nos momentos chave da vida da fundação: na criação da mesma, na fixação das regras que organizarão o seu funcionamento, na modificação que sofra e na sua extinção.

3.1.3.2 Aproximação da nova normativa ao princípio da subsidiariedade

Observa-se na Lei 30/94 o reconhecimento, para o Estado, no que respeita ao sector não lucrativo, de uma função meramente subsidiária, face à fundação como principal instrumento para pôr realmente em prática o protagonismo que, apoiado no artigo 34 da Constituição, se quer dar à sociedade civil para atingir o objectivo da «sociedade do bem estar», como contraponto ao Estado do Bem-estar; embora sem a pretensão de anulá-lo ou excluí-lo, mas simplesmente partilhar com ele a gestão do bem-estar social. Produz-se um reforço da sociedade civil e a supressão dos receios desvinculadores[42] .

---

[40] CAFFARENA, J. : «Algumas questões em relação à Constituição das fundações da Lei 30/1994», Conferência pronunciada nas «Nonas Jornadas de Direito Catalão», celebradas em Tossa de Mar, nos dias 19, 20 e 21 de Setembro de 1996.

[41] Pelo contrário, esta redacção foi retomada pelo artigo 42.1. e) da Lei, integrado no Título II. A redacção original foi remetida para o Título I, mas não no ultimamente citado. Tudo um despropósito.

[42] S. MUÑOZ MACHADO no Encontro sobre «O novo quadro jurídico das fundações e o mecenato em Espanha», UIMP, Santander, 10 e 11 de Julho de 1995.

Retira-se esta ideia do preâmbulo da Lei ao aludir expressamente a esse protagonismo e recusar qualquer intervencionismo esterilizante e perturbador[43].

Supondo a assunção pelo Estado da ideia de subsidiariedade, impõe-se uma aplicação real e prática da ideia de desregulamentação[44], ou propósito de reduzir ao máximo uma intervenção administrativa limitativa na matéria, mas sem impedir todo o controlo da actividade desenvolvida pelas fundações, pelo menos através da indispensável prestação de contas à Tutela. A este respeito, deve destacar-se a relativa liberalização que tem existido em relação à disposição e ónus do património para que as fundações possam funcionar de forma expedita. Embora **seja** sem dúvida **conveniente uma maior desregulamentação nestes temas.**

3.1.3.3 Passagem do sistema plural de reconhecimento genérico (de livre constituição para a fundação de beneficência e assistência, e de reconhecimento por disposições normativas para a fundação cultu ral e educativa) ao sistema único de reconhecimento por disposi ções normativas

A Lei 30/94 introduz um verdadeiro sistema de reconhecimento por disposições de carácter normativo ao exigir a informação favorável da Tutela para a inscrição do negócio da fundação no Registo de Fundações e, em definitivo, para a aquisição, pela fundação, da qualidade de pessoa jurídica, cuja atribuição fica, por conseguinte, ao arbítrio da Administração (art. 3 da Lei), dando carta de naturalização à inscrição constitutiva instaurada pelo Regulamento de 1972 para fundações culturais, face ao sistema de constituição pela pura e simples vontade do fundador, presente tradicionalmente no nosso Direito (GOMEZA, 1994: 44 e segs.)[45]

---

[43] Sobre subsidiariedade como princípio informante no campo das fundações, em íntima relação com os princípios de primazia da sociedade civil e desregulamentação, Ver BLANCO RUIZ, J. E.: «O sector não lucrativo, e em particular as fundações: visão geral e considerações sobre o seu futuro», *CAS*, nº 26, 1991.

[44] *Vid.* J. L. PIÑAR MAÑAS: «Regulamentação, desregulamentação e auto-regulamentação das fundações», *Revista de Ocidente*, nº 180, Maio de 1996.

[45] Para um maior aprofundamento, *vid.* Epígrafe 2.4 do capítulo segundo deste trabalho de investigação.

3.1.3.4 Alteração das relações das Administrações Públicas com as fundações

A nova lei possibilita uma modificação das relações das Administrações Públicas com as fundações, mostrando interesse não só pelas actividades de **controlo e vigilância,** mas também pelas de **apoio e aconselhamento.** Deu-se um primeiro passo que precisa de ser aprofundado mais adiante.

3.1.3.5 Comercialização das fundações

A fundação apresenta, de forma cada vez mais marcada, uma **tendência de aproximação à empresa** comercial, posta em relevo na nova Lei através de normas que aplicam às fundações praticamente o estatuto de comerciante ou empresário, em termos gerais (registo, responsabilidade, contabilidade, possibilidade de intervenção da fundação), e detectada pela doutrina científica, que destaca «o mimetismo com a sociedade anónima» da nova regulamentação (GOMEZA, 1994:51 e 53)

3.1.3.6 Uniformidade de regime

A Lei 30/1994 suprime as regulamentações dispersas existentes a nível estatal em matéria de fundações até à data, produzindo uma forte renovação do ordenamento jurídico espanhol neste sector, dotando-o de um certo regime unitário face à fragmentada situação anterior. No entanto, não faltaram críticas doutrinais (ROCA ROCA, 1996:50 – 54) pela sua complexidade e heterogeneidade, pois não regula a totalidade das fundações que podem existir no nosso ordenamento jurídico. Assim, podem citar-se as de carácter público, as do Património Nacional (reguladas pela Lei 23/1982, de 16 de Junho) e as fundações religiosas (Disposição Adicional Terceira).

3.1.3.7 Outros traços característicos

Na nova Lei detectam-se outros princípios informadores que assinalamos sumariamente:

- A admissão legal de constituição de fundações pelas pessoas jurídico-públicas (art. 6.4).

- A fundação como entidade empenhada, no que respeita aos rendimentos e despesas líquidos, no cumprimento imediato de fins de interesse geral (art. 25).

- Sistema de prestação de contas generalizado e de funcionamento transparente (arts.21 e 23)46.

- A existência de um extenso quadro de responsabilidades dos patronos sem a contrapartida de exclusão de gratuitidade a favor dos mesmos, exceptuando-se a abertura indirecta que o artigo 26 da Lei, referindo-se à autocontratação, deixa supor47.

- Pendor judicial das decisões mais importantes no que respeita a fundações, retirando poder à Tutela48.

- A criação do Conselho Superior das Fundações como instrumento de participação, integrando a denominada Administração consultiva sectorial. (É criticável que nesta altura ainda não se tenha constituído o referido Conselho).

- Clara delimitação face às regulamentações autonómicas e carácter suplementar da Lei 30/94, estabelecendo-se um equilíbrio na distribuição de competências entre o Estado e as Comunidades Autónomas (Disposição Final Primeira).

---

[46] E tudo isto, ainda que não se tenha direito aos benefícios fiscais, sendo uma consequência directa do «interesse geral».

[47] Segundo o artigo 15.4 do Regulamento das Fundações, aprovado pelo Decreto Real 316/96, de 23 de Fevereiro, a Tutela recusará a autorização para autocontratar «quando o negócio jurídico encubra uma remuneração pelo exercício do Patronato», o que permite sustentar que é legalmente admissível a retribuição à pessoa que exerce como patrono por virtude de funções e serviços que preste à fundação e não sejam as típicas do Patronato (por exemplo, funções docentes, de gerência ou de serviços concretos: contabilidade, etc). Assim o admite o Conselho de Estado, em recente, Parecer emitido sobre a matéria (Nº 1.035/96, de 6 de Maio de 1996, assinalando que não pode negar-se que o Patronato o possa, efectivamente, contratar com a fundação, mas o objecto do contrato não poderá, obviamente, abarcar funções ou tarefas próprias do cargo do próprio Patronato, se bem que – acrescenta – ainda para além destas funções deverá recusar-se a autorização da Tutela quando a autocontratação aparecer como fraudulenta, por implicar um desvio desproporcionado dos fundos da fundação, desde os fins que justificam a sua existência até ao lucro pessoal dos patronos.

[48] No entanto, detecta-se na Lei 30/94 uma certa situação de confusão e contradição no tratamento do tema do pendor judicial da matéria (justiça civil, justiça administrativa), que tem sido posta em relevo por TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, «Em torno da Lei 30/94, sobre Fundações e Incentivos Fiscais», Encontros de Toledo, Centro de Fundações, 1995, pág. 36. Esta questão é tratada na alínea 4.4. deste Capítulo.

4. A legislação autonómica em matéria de fundações

As Comunidades Autónomas exibem as suas competências nesta matéria (a maioria dos Estatutos de Autonomia reconhecem como competência exclusiva a que se refere às fundações «que desenvolvem as suas funções principalmente na Comunidade Autónoma»)[49].

Para este efeito, foram aprovadas até ao momento as seguintes leis autonómicas nesta matéria:

- Leis 42 a 47 da Compilação do Direito civil foral de Navarra (Lei 1/1973, de 1 de Março).

- Lei 5/2001, de 2 de Maio, sobre Fundações da Catalunha que revogaram a Lei 1/1982, de 3 de Março, sobre Fundações Privadas, modificada pela Lei 21/1985, de 8 de Novembro.

- Lei 17/1983, de 22 de Junho, sobre Fundações de interesse galego, modificada pela Lei 11/1991, de 8 de Novembro.

- Lei 12/1994, de 17 de Junho, sobre Fundações do País Basco.

- Lei 2/1998, de 6 de Abril, sobre Fundações das Canárias, que revogou a Lei 1/1990, de 29 de Janeiro.

- Lei 1/1998, de 2 de Março, sobre Fundações da Comunidade de Madrid.

- Lei 8/1998, de 9 de Dezembro, sobre Fundações da Comunidade Valenciana.

[49] Relativamente às competências das Comunidades Autónomas em matéria de fundações e seus poderes legislativos e de execução, pode consultar-se o Capítulo IV («Uma análise crítica do regime jurídico autonómico relativo a fundações») da obra de M.A Cabra de LUNA: *O Sector terciário e as Fundações de Espanha até ao novo milénio: focalização económica, sociológica e jurídica*, Editorial Escola Livre, Madrid, 1998.

II. AS FUNDAÇÕES DE TITULARIDADE PÚBLICA: A CONSTITUIÇÃO DE FUNDAÇÕES PELAS PESSOAS JURÍDICO-PÚBLICAS. AS FUNDAÇÕES PRIVADAS DE ORIGEM PÚBLICA E AS FUNDAÇÕES PÚBLICAS

1. Antecedentes, no nosso ordenamento jurídico, das fundações de titularidade pública

1.1 As Fundações do Património Nacional

São uma variedade de fundações públicas mas, pela sua especificidade, dedicar-lhes-emos uma alínea própria. Trata-se das fundações em cujo Patronato o Estado se substituiu à antiga Casa Real (Decretos de 1 de Julho de 1932, 17 de Fevereiro de 1934 e 13 de Junho de 1935); hoje, todos estes Patronatos estão incluídos no Património Nacional e são pessoalmente exercidos pelo Chefe do Estado. Na actualidade, o Património Nacional rege-se pela Lei 23/1982, de 16 de Junho, cujo artigo 2, in fine, estabelece que sejam integrados naquele os direitos e encargos do Patronato das Fundações e Patronatos Reais a que a mesma se refere. De acordo com o artigo 7 da citada Lei, o conteúdo dos direitos do Patronato será o determinado nas suas cláusulas de fundação e, em caso de insuficiência das mesmas, englobará com total amplitude as faculdades de administração das respectivas fundações. A Tutela sobre as ditas fundações pertence ao Rei com as faculdades que lhe são atribuídas pelas disposições vigentes[50]. Os bens destas fundações destinados ao cumprimento directo dos seus respectivos fins, beneficiarão das mesmas isenções fiscais que os do domínio público do Estado[51].

---

[50] Em virtude do artigo 5 da Lei 23/1982, de 16 de Junho, do Património Nacional, constituem parte dele os direitos de patronato ou de governo e administração sobre as seguintes fundações, denominadas Patronatos Reais: a Igreja e Convento da Encarnação, a Igreja e Hospital do Bom Sucesso; o Convento das Descalças Reais, a Basílica de Atocha, a Igreja e Colégio de Santa Isabel, a Igreja e Colégio de Loreto, em Madrid, onde também residem os citados nas alíneas precedentes; o Mosteiro de São Lourenço do Escorial, sito na referida localidade; o Mosteiro de las Huelgas, em Burgos; o Hospital de Rei, sito em Toledo; o Convento de Santa Clara, em Tordesilhas; o Convento de São Pascoal, en Aranjuez; o Copadroado do Colégio de Donzelas Nobres, em Toledo.

[51] A Disposição Adicional Segunda da Lei 30/1994, exclui do âmbito de aplicação desta as fundações do Património Nacional, com excepção do regime tributário das contribuições doadas a entidades sem fins lucrativos, contido no Capítulo II do Título II, que será aplicável.

1.2 As fundações públicas estatuídas por lei

No caso da «Obra Pia dos Santos Lugares», regulada pela Lei de 3 de Junho de 1940, sucessora de uma antiga ou antigas fundações de cujos capitais o Estado se apropriou por Lei de 2 de Agosto de 1886, assim como o da «Fundação da Santa Cruz do Vale dos Caídos», aprovada por Decreto-lei de 23 de Agosto de 1957, e o das fundações no estrangeiro, cuja Tutela é exercida pelo Ministério de Assuntos Exteriores (Decretos de 12 de Dezembro de 1947, de 13 de Abril de 1951 e de 19 de Agosto de 1967).

Outro caso a referir é o da «Fundação Lázaro Galdiano», criada por Lei de 17 de Julho de 1948, modificada pela Lei de 15 de Julho de 1952, depois da aceitação do legado correspondente por Decreto Lei de 19 de Dezembro de 1947. O artigo 1 da Lei diz o seguinte: «*Com a denominação de Fundação Lázaro Galdiano, e para perpetuar o seu nome, se cria uma entidade docente de beneficência de carácter público, com plena autonomia e personalidade jurídica própria, constituída inicialmente com todos os bens, direitos e acções que, com carácter de instituição a título universal, teve origem em D. José Lázaro Galdiano a favor do Estado espanhol*». De notar que pela Ordem do Ministério da Cultura, de 22 de Fevereiro de 1996 (*BOE* de 27 de Fevereiro) se reconhece, classifica e inscreve esta fundação como fundação cultural privada, adaptando os seus estatutos à Lei 30/94.

1.3 As fundações públicas do serviço

Surgem da legislação do Regime Local (arts. 67 e 87 e seguintes do revogado RSCL)[52] como personificação jurídica dos serviços. Pese embora que algum autor (BADENES, 1977: 111- 112) tenha defendido tratar-se de fundações, não era assim, já que não existia nem autonomia nem gestão independente, mas sim dependência orgânica e funcional da entidade local que lhes deu vida. Tratava-se de filiais das entidades territoriais (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1986:371). E foi assim que se configuram, perdendo até o seu antigo nome, na vigente Lei de Bases do Regime Local (Lei 7/1985, de 2 de Abril)[53].

---

[52] Esta figura foi contemplada pelo artigo 85 da Lei de Bases do Regime Local (Lei 7/1985, de 2 de Abril) como «organismo autónomo local», pelos artigos 95 e seguintes do Texto Refundido das Disposições legais vigentes em matéria de Regime Local, aprovado pelo Decreto Real legislativo 781/1986, de 18 de Abril, que determinam os agentes que assumem as funções antigamente desempenhadas pelas «fundações públicas do serviço».

[53] ALBI: *Tratado dos modos de gestão das Corporações Locais*, Aguilar, Madrid, 1960, págs. 329 e segs. Na sua opinião, os autores do RSCL inspiraram-se, para adoptar esta figura,

Actualmente, parece difícil encontrar um tipo comum que englobe todos os casos estudados num estatuto geral, como sucede na Alemanha (art. 89 BGB), Suíça e Áustria, mas parece mais simples explicar as suas particularidades como um conjunto de normas jurídico-públicas particulares que se sobrepõem ao fundo jurídico-privado do Direito comum sobre fundações, que é simplesmente utilizado pela administração (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1986:373).

A regulamentação sectorial deste tipo de fundações dá-nos pistas para compreendermos melhor a nova figura das fundações públicas de saúde.

1.4 As fundações privadas de origem pública ou com intervenção do Estado

Finalmente, cabe citar os casos de fundações privadas objecto de intervenção por parte da Administração no intuito de redobrar a sua protecção como, por exemplo, a «Fundação Casa de Saúde Valdecilla», de Santander (Decreto de 10 de Dezembro de 1953), ou a «Fundação Jiménez Díaz» (Decreto de 4 de Dezembro de 1953), que em caso algum deixaram de ser fundações privadas.

Outro tema diferente foi a criação, pelo Estado, de uma autêntica fundação privada, como é o caso de um particular que legou os seus bens a um Instituto de Ensino Médio (Garrido FALLA, 1963:375)[54]. Para este efeito podemos fazer referência às fundações universitárias, entre as quais, historicamente, se destacaram as Fundações Gerais Universitárias. Historicamente, em Espanha, as Universidades tiveram origem em fundações até que a Lei de 11 de Outubro de 1820, sobre supressão das desvinculações, pôs em estado público de venda os seus bens (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1992:25), e a Lei Moyano, de 1845, configurou-as como serviços administrativos.

«num critério doutrinal que equipara à fundação civilista o sistema de descentralização funcional que os tratadistas franceses designam pelo nome de estabelecimento público, considerando sinónimos ambas as denominações»; no entanto, explicita a sua opinião contrária, por entender que «entre as entidades administrativas descentralizadas e a fundação clássica existe uma incompatibilidade absoluta, porquanto naquelas não se verificam estes requisitos na denominada «fundação pública do serviço».

[54] Citado por GARRIDO FALLA em *A acção administrativa sobre a beneficência privada e em especial sobre as fundações deste carácter*, Centenário da Lei do Notariado, Madrid, 1963, pág. 375, nota 56.

A Universidade utilizou a fórmula de fundação há bastante tempo, com base no artigo 137 da Lei 14/1970, de 4 de Agosto, chamada Lei Geral de Educação e Financiamento da Reforma Educativa, e no Decreto 2930/1972, de 21 de Julho (vgr: Fundação Universidade-Empresa, Fundações Gerais Universitárias,...). O artigo 6.1 e 4 da Lei 30/94 admite a constituição de fundações por pessoas jurídico-públicas, salvo se as suas normas regulamentadoras estabelecerem o contrário. Visto que a Lei Orgânica 11/1983, de 25 de Agosto, sobre a Reforma Universitária, não faz uma menção concreta a esse respeito, deve considerar-se ao abrigo do artigo 3.2 da mesma, alíneas g) e k), que a Universidade admite a figura da fundação e tem competências para a formação destas, ainda que com limites claros e precisos, como justamente expôs S. MUÑOZ MACHADO, pois não é possível atribuir às fundações as responsabilidades principais da Universidade, nem competências dos órgãos estatutários daquela, nem contrárias aos estatutos, nem funções essenciais da Universidade, devendo as **fundações universitárias** ter, em todo o caso, funções especializadas[55].

Este fenómeno foi explicado com base na conhecida prática da «fuga do Direito administrativo»[56], mas certamente não só o uso do Direito privado o sustenta; a captação de recursos, a facilidade na cooperação com o mundo da empresa e das tecnologias, assim como o aproveitamento de benefícios fiscais por parte daqueles que se relacionam com as fundações foram razões de peso que influenciaram a criação de fundações universitárias.

São variadas as actividades que as fundações universitárias podem desenvolver, podendo, citar-se entre outras, as seguintes:

---

[55] S. MUÑOZ MACHADO, intervenção sobre «As fundações e as universidades», em Jornada sobre Fundações Universitárias, Confederação Espanhola de Fundações, Madrid, 7 de Maio de 1997.

[56] Expressão criada pelo jurista suíço FLEINER. Sobre esta matéria, ver, no mínimo, os seguintes estudos:

- GARRIDO, FALLA: «Um tema de segurança jurídica: a regulamentação das entidades instrumentários», *REDA*, 79/1993.
- CLAVERO ARÉVALO: «As entidades instrumentárias dos Tribunais Provinciais», *RAP*, 127, 1992.
- MARTÍN RETORTILLO: «As empresas públicas: reflexões do momento presente» *RAP*, 126 1992.
- VILLAR PALASÍ: «Tipologia e direito estatutário das entidades instrumentárias dos Tribunais Provinciais».
- BORRAJO, INIESTA: «A intenção de fugir do Direito administrativo», *REDA*, 78, 1993.
- SALA ARQUER: «Fuga ao Direito privado e fuga do Direito», *REDA*, 75, 1992.

a) A prestação de serviços de investigação e assessoria (art. 11 da RDU) como serviços retribuídos contratados no exterior[57].

b) Servir de suporte dos ensinos conducentes à passagem de títulos próprios face aos de validade estatal, tais como títulos de pós-graduação não oficiais (D.R. 185/1985, de 23 de Janeiro), títulos oficiais de especialização profissional não incluídos no Doutoramento (D.R. 1930/1984, de 10 de Outubro), estudos de pós-graduação conducentes à especialização do título de Doutor (D.R. 185/1985, já citado), cursos «à la carte» (à escolha) e educação em alternância (art. 28.3 da LRU)[58].

c) Administração do património (residências, arrendamentos, etc.) com uma perspectiva de gerência de Direito privado.

d) Apoio à investigação científica e técnica através da ligação com o mundo empresarial, do desenvolvimento de programas europeus, etc.

e) Gestão dos Gabinetes de Transferência de Resultados da Investigação (OTRIS), no seu caso.

f) Realização de actividades de extensão universitária, desde serviços culturais e de cooperação para o desenvolvimento até aos de promoção e emprego, entre outros.

g) A criação de fundos finalistas e particularmente não condicionados para a Universidade correspondente, que têm o carácter de complementares. Esta actividade estará em alta, presumivelmente, nos próximos anos.

h) No caso das Universidades privadas, as fundações podem constituir uma via para cumprimento de uma finalidade social (bolsas de estudo, estágios, etc.), assim como uma fórmula de acesso a subsídios vedados às sociedades comerciais, ou para o desenvolvimento de actividades de patrocínio e mecenato, conseguindo supe-

---

[57] *Vid.* GÓMEZ OTERO, C. : Contratação e gestão da investigação nas Universidades públicas», *Actualidade Administrativa*, nº 8, 1997.

[58] DEL VALLE PASCUAL., J.M.: «A contribuição das fundações para a gestão universitária», em Jornada sobre Fundações Universitárias, Confederação Espanhola de Fundações, Madrid, 7 de Maio de 1997.

rar assim as diferenças fiscais existentes face à Universidade pública (Disposição Adicional Sexta da Lei 30/94).

Pode deduzir-se que a figura da fundação gera uma sinergia positiva com o mundo da Universidade, sendo estruturas complementares, desde que não se ultrapassem os limites e a primeira esteja claramente subordinada à segunda. Hoje em dia, praticamente cada Universidade tem uma ou mais fundações, mobilizando fortes quantias, em termos económicos.

É digno de menção o paradoxo, posto em evidência por S. MUÑOZ MACHADO[59], de que a fundação universitária se enquadra num regime organizativo (a Tutela) muito diferente do da autonomia universitária (mais dependente da autoridade administrativa do ramo no primeiro caso do que no segundo), e de que, em contrapartida, a fundação universitária seja invocada em nome de uma maior flexibilidade que permita gerir melhor determinados serviços da Universidade[60].

Outros casos de fundações privadas de origem pública constituídas anteriormente à Lei 30/94, dignos de serem assinalados pela sua importância, são a **«Fundação para a Formação Contínua» (FORCEM)**[61], que actualmente mobiliza mais de 100.000 milhões de pesetas por ano, e a «Fundação Centro de Estudos Monetários e Financeiros», criada em 1991 pelo Banco de Espanha com uma dotação inicial de 1.000 milhões de pesetas.

O caso é que o ordenamento jurídico espanhol não permite facilmente a colaboração entre a Administração Pública e as empresas privadas. Todas as fórmulas existentes são negativas. A figura do consórcio é excessivamente rígida. A via da empresa comercial não é válida, pois, de acordo com

---

[59] S. MUÑOZ MACHADO, intervenção sobre «As fundações e as Universidades», em Jornada sobre Fundações Universitárias, Confederações Espanhola de Fundações, Madrid, 7 de Maio de 1997.

[60] Uma posição extrema nesta matéria, *vid.* DEL SAZ CORDERO, S., «As fundações no âmbito universitário, *Autonomias*, Rev. Catalã de Direito Público, nº 23, Barcelona, 1998.

[61] A «Fundação para a Formação Contínua» nasceu imediatamente após o Primeiro Acordo Nacional de Formação Contínua, assinado em finais de 1992, e foi constituída pela Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE), Confederação Espanhola de Pequenas e Médias Empresas (CEPME), União Geral de Trabalhadores (UGT), Confederação Sindical de Comissões de Trabalhadores (CSCT) e Convergência Intersindical Galega (CIG), em escritura pública realizada em Madrid no dia 19 de Maio de 1993.
O objecto principal da Fundação é a administração e gestão dos fundos com destino à formação contínua dos trabalhadores ocupados procedentes do INEM (parte alíquota da quota de Formação Profissional) e do Fundo Social Europeu.

a normativa comunitária, não pode ser subsidiada, já que se incorreria em *dumping*. A associação também não é válida. Daí que a fundação emerja como uma fórmula instrumental ideal. Tudo isto é aplicável aos diferentes âmbitos administrativos, mas particularmente à saúde, tanto nas áreas de gestão de centros hospitalares e de cuidados de saúde como nas de investigação. (Neste último caso, como podem ser contratados e retidos investigadores de grande prestígio com salários do estrangeiro e do mundo da indústria farmacêutica, no sector da Investigação e Desenvolvimento? Obviamente que não podem sê-lo com as figuras organizativas administrativas clássicas).

1.5 Reflexão

Da análise realizada até ao momento, pode retirar-se uma conclusão: **existem dois casos claramente diferenciados: as fundações privadas de origem pública ou de domínio público e as fundações públicas.** As primeiras regem-se pela normativa geral das fundações (Lei 30/94), e as segundas pela sua legislação específica. Trata-se de uma coexistência difícil. Seguidamente aprofundaremos ambas as tipologias e as suas implicações.

2. As fundações privadas de origem pública ou de domínio público: regime jurídico aplicável

O artigo 6.4 da Lei 30/94 estabelece que *«as pessoas jurídico-públicas terão capacidade para constituir fundações, excepto se as suas normas reguladoras estabelecerem o contrário»*. Este artigo suscita os seguintes comentários: em primeiro lugar, reconhece-se às pessoas jurídico-públicas a capacidade para constituirem fundações privadas regidas pela Lei 30/94; em segundo lugar, seguindo a opinião de CAFFARENA (1995:50), há que dizer que esta possibilidade de as pessoas jurídicas públicas criarem fundações não vem imposta pela Constituição. O artigo 34 desta está incluído no capítulo referente aos direitos e liberdades, e aquela possibilidade não se coaduna com a finalidade das fundações, que é a de serem instrumentos fundamentais de participação dos particulares na realização de actividades de interesse geral. Por isso, em certo sentido, pode dizer-se que admitir que as pessoas jurídicas públicas possam constituir fundações supõe uma certa desvirtuação da figura da 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. Além disso, o carácter heterónomo da fundação vem acrescentar mais um inconveniente a esta

solução. No entanto, o facto de se ter admitido a constituição de outras pessoas jurídicas privadas e a ideia de que a fundação pode ser um instrumento eficaz para as pessoas jurídicas públicas no cumprimento da sua missão levaram o legislador a estabelecer como regra a capacidade das pessoas públicas para criarem fundações[62].

No fim de contas, a hipótese que, sem dúvida, está contemplada na Lei 30/94 é a da fundação propriamente dita, **ou a possibilidade de o Estado, por si, constituir uma fundação privada,** sujeita à Tutela de um determinado Ministério, por vezes o mesmo que constituir a fundação, o que leva a supor, segundo um certo autor, uma patente anomalia, não só porque o Estado se submete à sua própria Tutela, mas também porque, por esta via, parece pretender-se aligeirar determinados controlos ou intervenções fixadas pela legislação para a actividade do Estado, valendo-se da constituição de uma fundação de carácter particular, pelo que se chegou à consideração de que é muito duvidoso que este tipo de fundação possa ser constituído (DE PRADA, 1994:221), dúvidas que também se levantaram, dizendo que a fundação de Estado «é uma possibilidade e apenas isso», e que a Administração conta com instrumentos de actuação suficientes para não ter que recorrer a procedimentos como o citado, o que parece implicar um retrocesso a situações já superadas, como algo parecido a um ressurgimento da beneficência pública (REBOLLO, 1994:29). Esta situação foi qualificada (ROJAS MONTES, 1996:15) como apropriação, por uma pessoa pública, de uma instituição jurídica típica da sociedade civil. No entanto, deve afirmar-se que o artigo 6.4 da Lei 30/94 não é inconstitucional.

A possibilidade que se considerou viável ou sem problema algum quanto à sua admissibilidade supõe a realização pelo Estado de actividades conjuntas com outras pessoas mediante acordos de colaboração que sejam bem sucedidos numa fundação privada na qual o Estado participa, quer com a sua dotação, quer concedendo benefícios especiais ou subsídios, e intervindo nos órgãos de governo da fundação. Por vezes, o que se pretende é a captação de fundos privados e o aproveitamento de incentivos fiscais. Tudo isto nos recorda a história sobre as caixas especiais numa aparente versão do século XXI.

---

[62] *Vid.* Sobre a discussão a respeito do tema no Direito francês E. BARÓN e X. DEL-SOL, *As fundações reconhecidas de utilidade pública e de empresa,* Paris, 1992, pág.16 e segs. No Direito inglês, A independência das Fundações de Caridade face ao Estado, *Discussion Paper*, Comissão de Caridade, Londres, 1999.

Em todo o caso, há que ter bem claro que não podem ser criadas fundações por pessoas jurídicas públicas para qualquer fim, mas que tal só é permitido dentro das competências da entidade pública correspondente. Portanto, a figura de fundação não pode ser utilizada com carácter exorbitante pelas instituições públicas, pois, como tornou evidente o Supremo Tribunal (Sentença do Supremo Tribunal de 10 de Outubro de 1989) não são admissíveis extralimitações no domínio das competências das Administrações Públicas através de interpostas entidades criadas por elas[63].

O que é facilmente constatável é o forte crescimento que provavelmente terão as fundações deste tipo, facto que já está a verificar-se, tanto no sector do desenvolvimento comunitário e socioeconómico como no da saúde[64], entre outros. A reacção pendular levar-nos-á a regulamentações específicas de controlo deste tipo de fundações, como já sucedeu recentemente na Galiza[65].

Cabe afirmar que o artigo 6.4 da Lei 30/94 se aplica com carácter geral nas Comunidades Autónomas, já que constitui parte das bases do regime jurídico das Administrações Públicas, excepto naquelas que têm competência em matéria de Direito foral ou especial, em que terá carácter supletivo. Facto que parece contraditório, segundo a opinião de PIÑAR MAÑAS (1995:716-717).

Para darmos uma cabal importância das fundações privadas de origem pública, citarei alguns casos: a «Fundação do Teatro Lírico» (1996, em cujo Patronato participam o Ministério da Educação e Cultura, a Comunidade e a Câmara Municipal de Madrid); a «Fundação Escola de Organização Industrial» (Lei 12/96); a «Fundação Segurança e Saúde no Trabalho» (Lei 31/95); a «Fundação Ibero-americana para a Administração Pública» (INAP); a «Fundação Hospital de Manacor» e a «Fundação Hospital de Alcorcón» (D. lei R.10/1996 e Acordo do Conselho de Ministros de 22 de

---

[63] A referida Sentença do Supremo Tribunal anulou a criação de uma empresa de capital de risco («Iniciativas») por parte da Câmara Municipal de Barcelona, negando a esta entidade local a possibilidade de participar directamente com uma empresa de capital público na criação de outras empresas, pois, na opinião do Supremo Tribunal, supunha uma extralimitação de competência.

[64] *Vid.* Decreto-lei Real 10/1996, de 17 de Junho, sobre habilitação de novas formas de gestão do INSALUD, assim como a Lei 15/1997, de 25 de Abril, sobre habilitação de novas formas de gestão do Sistema Nacional de Saúde, que serão estudados com profundidade, mais adiante.

[65] *Vid.* Lei 10/1996, de 5 de Novembro, sobre a actuação de entidades e empresas nas quais tem participação maioritária a Junta da Galiza, em matéria de pessoal e contratação.

Novembro de 1996, cujo antecedente é a «Fundação Hospital de Verín», da Galiza; a «Fundação Carlos III para a Investigação sobre o Cancro», criada em 1999 pelo Ministério da Saúde e Consumo, que coordenará o Centro Nacional de Investigações Oncológicas, e outras do mesmo âmbito, tais como a «Fundação para a Investigação e Prevenções da SIDA em Espanha» (FIPSE), a «Fundação Instituto de Investigação Cardiovascular»; a «Fundação para a Cooperação e Saúde Internacional»; a «Fundação Gabinete Técnico Iberoamericano do Medicamento» (OTIME), todas elas de criação muito recente e que contam com patrocínios privados oriundos da indústria farmacêutica, juntamente com fundos públicos; a «Forcem» e a «Fundação Centro de Estudos Monetários e Financeiros», já citadas, assim como numerosas fundações criadas por Comunidades Autónomas e Corporações Locais, particularmente para o desenvolvimento de actividades ligadas à saúde e à investigação médica, de desenvolvimento comunitário, de promoção universitária e de investigação, assim como para o fomento do desporto e outras actividades de interesse público. Enfim, trata-se de **entidades sociais privadas, gestoras de um serviço público em regime de Direito privado** (PAREJO ALFONSO, 1999:11).

Como justamente afirmou A. NIETO: «O que aconteceu, não é que se tenha limitado o Estado, que o Estado tenha submergido: mais de metade da nossa Administração abandonou a vestimenta pública...»[66]

Não obstante, deve ter-se em conta que estas fundações privadas de origem pública ou sob domínio público **fazem parte, em todo o caso, do «bloco público»** (PIÑAR MAÑAS, 1998:49) o que as faz estar sujeitas à normativa estatal e comunitária aplicável ao sector público.

Nesta linha, há que mencionar a precursora Lei galega 10/1996, de 5 de Novembro, sobre actuação de entidades e empresas com participação maioritária da Junta, estabelecendo que a selecção de pessoal das fundações galegas de origem pública ou inclusivamente daquelas cujas receitas provenham maioritariamente de subsídios a expensas dos orçamentos da Comunidade Autónoma, será efectuada com respeito pelos princípios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade da convocatória (art. 2). Por outro lado, no que concerne à contratação, a sua actuação obedecerá aos princípios de publicidade, concorrência e objectividade que regem a contratação das Administrações Públicas, salvo se a natureza da operação a reali-

[66] «A reforma da Administração Pública em Espanha». Conferência pronunciada em San Sebastián na Terceira Semana do Direito Público: O Governo e a Administração, 7 a 10 de Julho de 1992.

zar for incompatível com estes princípios (art. 9). *In fine*, estas fundações estão sujeitas ao controlo financeiro da Intervenção Geral da Comunidade Autónoma, que o efectuará mediante a realização de auditorias em cada exercício orçamental (art. 11) e terão de enviar as suas contas para o Conselho de Contas da Galiza, para sua fiscalização (art. 12).

Continuando com o raciocínio iniciado, e por analogia, caberia interrogarmo-nos sobre qual a normativa aplicável a esta tipologia de fundações privadas de origem pública, seguindo o seu ciclo de vida.

Em primeiro lugar, como enquadramento legal, deve referir-se o **artigo 103 da Constituição**, referente à Administração Pública e à impossibilidade legal de que se produzam extralimitações no domínio das competências, por parte da entidade pública fundadora.

Quanto ao **processo de constituição** (art. 6 a 11 da Lei 30/94, sobre Fundações), temos de assinalar a Lei 30/1992, de 26 de Novembro, sobre Bases do Regime Jurídico das Administrações Públicas e de Procedimento Administrativo Comum (arts. 22 e segs.) no que respeita à formação da vontade do fundador (órgão colegial), que deverá ser motivada e justificada. Assim como a Lei do Património do Estado, de 15 de Abril de 1964, e seu Regulamento, no tocante à disposição de bens para a **dotação da fundação** (arts. 10 e 17 da Lei 30/94). Ao mesmo nível, e para efeitos das Corporações Locais, há que trazer à colação a Lei de Regime Local de 2 de Abril de 1985, o Texto Refundido aprovado pelo Decreto Real legislativo de 18 de Abril de 1986 e o Decreto Real 1372/1986, de 13 de Junho, sobre Regulamento de Bens.

No que se refere ao **funcionamento e actividade** da fundação, é-lhe inteiramente aplicável o disposto na Lei 30/94 (arts. 21 a 26).

Quanto à **Tutela**, que é a entidade pública que exerce a competência de vigilância sobre as fundações, aplicar-se-á o artigo 32 e seguintes da Lei 30/94. A Disposição Primeira do Decreto Real 316/1996, de 23 de Fevereiro, pelo qual é aprovado o Regulamento sobre as Fundações de Competência Estatal estipula que, mediante acordo do Conselho de Ministros, poderá ser conferido a outros Departamentos ministeriais o exercício da Tutela das fundações cujos fins se articulem com as atribuições dos mesmos. Deste modo, junto às tradicionais Tutelas dos Ministérios do Trabalho e Assuntos Sociais, e de Educação e Cultura, criaram-se as dos Ministérios da Indústria e Energia, da Saúde e Consumo (para as fundações de saúde no seu

amplo espectro) e do Meio Ambiente. Em resumo, cada Ministério fundador arroga-se o direito de exercer Tutela, com uma proliferação excessiva e, provavelmente, redundante e desnecessária. De *lege ferenda* se deveria ir para uma entidade regulamentadora neutral, pois na situação actual são múltiplos os inconvenientes de encaixe.

Assim, podemos fazer referência, pelo menos, às seguintes incongruências: ser tutela e tutelado ao mesmo tempo (dificuldades de controlo externo); a competência da Tutela é mais formal que material; dificuldades processuais, tendo em conta que a responsabilidade tem de ser exigida perante os Tribunais e, finalmente, a impugnação dos acordos da Tutela, por parte da fundação, terá de colocar-se perante a jurisdição contenciosa e administrativa.

Este ponto leva-nos a reflectir sobre a separação que deve existir entre a pessoa jurídica pública fundadora e a fundação constituída, enquanto pessoa jurídica independente de Direito privado sujeito à Lei 30/94, com património próprio (art. 17 da citada Lei) e com pessoal também próprio (não tem cabimento a transferência de funcionários em comissão de serviço para as fundações privadas de origem pública).

Talvez esta seja uma das razões (a manutenção do regime estatutário do pessoal)[67], juntamente com as de carácter político-ideológico de defesa do Sistema Público de Saúde e as de carácter legal (LOFAGE), que levaram à consideração do carácter público das fundações de saúde, através de uma atribulada evolução, como mais adiante se estudará.

Finalmente, neste ponto, e seguindo o ciclo de vida das fundações é pertinente perguntar-se pela hipótese de **extinção.** Neste caso, são aplicáveis a estas fundações os artigos 29 e seguintes da Lei 30/94 e o próprio artigo 39 do Código Civil.

3. As fundações públicas

O segundo caso a analisar é o das fundações criadas por entidades públicas, de natureza jurídica pública e de organização privada, com regu-

[67] Uma vez escrito este artigo, o Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro, sobre novas formas de gestão do INSALUD, reconheceu no seu preâmbulo, expressamente, este assunto. *Vid.* Também o artigo 19 do mencionado Regulamento.

lamentação sectorial própria e que são uma manifestação da descentralização institucional. Trata-se de entidades públicas cuja base é uma fundação.

Como antecedentes, estudámos previamente (epígrafe 11, 1.3), «As Fundações Públicas do Serviço» de âmbito local, verdadeiros organismos autónomos neste nível territorial.

À luz do prescrito no artigo 103.2 da Constituição, posto em execução pela Lei 30/1992 de 26 de Novembro, sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e do disposto na Lei 6/1997, de 14 de Abril, sobre Organização e Funcionamento da Administração Geral do Estado, estas fundações necessitam ser criadas por lei.

No entanto, a confusão que as Administrações Públicas podem criar entre os dois conceitos de fundações deu lugar a um amplo labor administrativo e a um aceso debate político posterior sobre as fundações de saúde como instrumento idóneo, ou não, para a gestão hospitalar, recheado de acusações de privatização do Sistema de Saúde regulamentado pela Lei Geral de Saúde; abstrair-me-ei dos efeitos desta parte do citado debate e aprofundarei o caminho seguido para estabelecer a ligação entre este importante tema e a função de controlo do sector público, quer interno quer externo, no que respeita a estas novas entidades, como expressão da gestão dos serviços públicos[68].

Esta tipologia de fundações públicas foi definida pela doutrina como **«entidades públicas organizadas como social-privadas e gestores de um serviço público em regime de Direito privado».** (PAREJO ALFONSO, 1999:11).

[68] Como formas clássicas da prestação de assistência à saúde cabe aqui citar vários casos: hospitais e centros de saúde próprios; hospitais geridos pela Administração de Saúde; hospitais com convénio singular, assim como hospitais e outros centros com acordos entre si. Como fórmulas alternativas de gestão recentes, há que mencionar os seguintes: empresa pública, consórcio, fundação e concessão administrativa (gestão indirecta através de concurso público).

III.AS FUNDAÇÕES DE SAÚDE (FUNDAÇÕES PRIVADAS DE ORIGEM PÚBLICA E FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE SAÚDE)

1. O percurso normativo das fundações de saúde

O Decreto-lei Real 10/1996, de 17 de Junho, sobre habilitação de novas formas de gestão do INSALUD, no seu artigo único, dispôs:

«No âmbito do Sistema Nacional de Saúde, a gestão e administração dos centros, serviços e estabelecimentos de protecção à saúde ou de prestação de cuidados médicos ou sociais de saúde poderão ser realizadas, directa ou indirectamente, por quaisquer entidades admitidas no Direito, assim como através da constituição de consórcios, fundações ou outras entidades dotadas de personalidade jurídica, podendo, além disso, ser estabelecidos acordos ou convénios com pessoas ou entidades, públicas ou privadas, e fórmulas de gestão integrada ou partilhada»[69].

Posteriormente, durante a ratificação parlamentar do Decreto-lei Real ficou acordado considerá-lo como projecto-lei, sendo modificado substantivamente através da Lei 15/1997, de 25 de Abril, cujo artigo único estabelece:

«1. No âmbito do Sistema Nacional de Saúde, garantindo e preservando, em todo o caso, a sua condição de serviço público, a gestão e administração dos centros, serviços e estabelecimentos de protecção à saúde ou de prestação de cuidados médicos ou sociais de saúde poderão ser realizados, directa ou indirectamente, através da constituição de quaisquer entidades de natureza ou titularidade pública admitidas em Direito.

No quadro do estabelecido pelas leis, caberá ao Governo mediante Decreto Real, e ao órgãos de governo das Comunidades Autónomas – no âmbito das respectivas competências – determinar as formas jurídicas, órgãos de direcção e controlo, regime de garantias da prestação, financiamento e particularidades em matéria de pessoal das entidades que vierem a criar-se para a gestão dos centros e serviços mencionados.

---

[69] Na correcção de erros do citado Decreto-Lei Real, surgida a 20 de Junho de 1996 no *BOE* (dois dias após a sua publicação), desapareceu, depois de «quaisquer entidades admitidas em direito», a expressão «criadas por pessoas ou entidades públicas ou privadas», transferindo-se para a penúltima linha, depois de «convénios». A pressão das Comunidades Autónomas com competência nesta matéria e o debate público de fundo sobre o Sistema Público de Saúde fizeram-se notar.

2. A prestação e a gestão dos serviços de saúde e sociais relativos à saúde poderão ser realizados com meios próprios ou, para além destes, mediante acordos, convénios ou contratos com pessoas ou entidades públicas ou privadas, nos termos previstos na Lei Geral de Saúde.»

Como pode observar-se, a expressão «fundações ou outras entidades dotadas de personalidade jurídica» foi retirada do texto legal, embora pudesse estar incluída na designação genérica «entidades de natureza ou titularidade pública admitidas em Direito». Assim, na exposição de motivos, afirma-se textualmente: *«A presente disposição favorece a gestão através de interpostas entidades dotadas de personalidade jurídica, tais como empresas públicas, consórcios e fundações – nos mesmos termos das já criadas – ou outras entidades de natureza ou titularidade pública admitidas no nosso ordenamento jurídico.»*

Por outro lado, como afirmou MORRELL OCAÑA (1999:261), **ambas as normas comentadas rompem frontalmente, no âmbito da saúde, com a orientação traçada pela LOFAGE**, iludindo o requisito de lei constitutiva com proposta de estatutos próprios e plano de actuação inicial.

2. As fundações públicas de saúde

A situação descrita era pouco sustentável (PIÑAR MAÑAS, 1998:61); era necessário fornecer um substrato normativo a estas **fundações públicas de saúde** e, para esse efeito, a Lei 50/1998, de 30 de Dezembro, sobre Medidas Fiscais, Administrativas e de Ordem Social concede-lhes um regime jurídico específico por meio do seu **artigo 111,** que seguidamente se transcreve:

«1. De acordo com o disposto na Lei 15/1997, de 25 de Abril, sobre habilitação de novas formas de gestão do Sistema Nacional de Saúde para a gestão e administração dos centros, serviços e estabelecimentos de protecção à saúde ou de prestação de cuidados médicos ou sociais de saúde, poderão ser criadas quaisquer entidades de natureza ou titularidade pública admitidas em Direito, e entre elas as fundações públicas de saúde, as quais se regulam pelas disposições contidas no presente artigo no que se refere ao âmbito do Instituto Nacional de Saúde, e pela normativa específica de cada Comunidade Autónoma, no que se refere às fundações públicas de saúde que possam vir a ser criadas nos respectivos âmbitos territoriais.

2. As fundações públicas de saúde são organismos públicos, afectos ao Instituto Nacional da Saúde, que se regerão pelas disposições contidas neste artigo.

3. A constituição, modificação e extinção das fundações públicas de saúde, assim como os respectivos estatutos, serão aprovados por Acordo do Conselho de Ministros sob proposta do Ministro da Saúde e Consumo. O projecto de acordo será acompanhado de um plano inicial de actuação, a que se refere o ponto seguinte.

4.O plano inicial de actuação das fundações públicas de saúde será aprovado pela Presidência Executiva do INSALUD, e incluirá os seguintes pontos:

a) *Os objectivos que a entidade se propõe alcançar.*

b) *Os recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao seu funcionamento.*

5. O pessoal ao serviço das fundações públicas de saúde, com carácter geral, reger-se-á pelas normas de carácter estatutário relativas ao pessoal de Instituições de Saúde da Segurança Social:

Poderá igualmente incorporar-se pessoal que possua vinculação como funcionário ou trabalhador, ao qual se aplicará a sua normativa própria.

6. O pessoal directivo, que será determinado pelos estatutos da entidade, poderá ser contratado de acordo com o regime laboral de cargos dirigentes previsto no Decreto Real 1382/1985, de 1 de Agosto. Se a designação recair sobre quem detiver vinculação como pessoal estatutário fixo ou funcionário de carreira, poderá efectuar-se nomeação através do sistema de livre designação.

7. O regime de contratação respeitará, em todo o caso, os princípios de publicidade e livre concorrência, e reger-se-á pelas previsões contidas no que toca à legislação de contratos das Administrações Públicas.

8. As fundações públicas de saúde disporão do seu próprio património e poderão ter bens afectos pela Administração Geral do Estado ou pela Tesouraria Geral da Segurança Social.

No que respeita aos bens imóveis do património da Segurança Social que lhes sejam afectos, serão objecto de administração ordinária pelas fundações públicas de saúde, para cujo efeito lhes são atribuídos os mesmos direitos e obrigações que às Entidades gestoras da Segurança Social.

Quanto ao seu próprio património, poderão adquirir a título oneroso ou gratuito, possuir, arrendar bens e direitos de qualquer classe, os quais permanecerão afectos ao cumprimento dos seus fins. As aquisições de bens imóveis, assim como as alienações de bens imóveis próprios, requererão informação prévia favorável da Presidência Executiva do Instituto Nacional da Saúde.

9. Os recursos económicos das fundações públicas de saúde poderão ter origem em qualquer das fontes previstas no artigo 65.1 da Lei 6/1997 sobre Organização e Funcionamento da Administração Geral do Estado.

10. O regime orçamental, económico-financeiro, de contabilidade intervenção e de controlo financeiro será o estabelecido na Lei Geral do Orçamento para as entidades públicas[70] *empresariais.*

11. As fundações públicas de saúde reger-se-ão, naquilo que não estiver previsto no presente artigo, pelo disposto para as entidades públicas empresariais na Lei 6/1997, sobre Organização e Funcionamento da Administração Geral do Estado.»

Face ao sistema tradicional de gestão de saúde, de carácter centralizado, foram concedidas às fundações públicas de saúde as seguintes vantagens: titularidade jurídica própria; património próprio, com o que isso representa em possibilidades de criação de estratégias que façam repercutir no interior do centro melhorias na gestão; gestão de tesouraria própria; pagamento indirecto aos provedores; maior flexibilidade na gestão do orçamento ao ser possível a mobilidade entre partidas, e ao compatibilizar a autonomia de gestão com a manutenção do regime actual do pessoal estatutário. Em poucas palavras, a tão traída autonomia de gestão, um dos eixos do conhecido «Relatório Abril», do começo da década de noventa.

Têm-se manifestado opiniões contrárias com diferentes pontos de vista como, por exemplo, os de SÁNCHEZ BAYLE (1998), que estabelece uma ligação entre estas fundações e a desintegração do Sistema Nacional de Saúde, a privatização da Saúde e a degradação das condições laborais nos centros de saúde[71]. ARIÑO ORTIZ (1998) chegou a acusá-las de abuso das «formas jurídicas» e de «muita parra e pouca uva»[72]. BAREA TEJEIRO (1998) tem a opinião de que o reconhecimento da personalidade jurídi-

[70] ROMAY BECCARÍA (Ministro da Saúde e Consumo), nas jornadas «Fórmulas de Organização e Gestão na Saúde para o Novo Século», 17 de Dezembro de 1998, organizadas em Madrid pela Confederação Espanhola de Fundações.

[71] SANCHEZ BAYLE: «Fundações de saúde», Diário *El País*, 4 de Dezembro de 1998 (pág. 36).

[72] ARIÑO ORTIZ: «Fundações de saúde: muita parra e pouca uva», Diário *Expansión*, 16 de Dezembro de 1998.

ca é necessário aos hospitais, mas não suficiente, na perspectiva do controlo dos gastos com a saúde[73]. Finalmente, COSTAS LOMBARDÍA qualificou-as por diferentes razões, como «uma boa intenção timidamente expressa.»[74]

A **LOFAGE foi amplamente ultrapassada** neste âmbito, como o autor (1998:1067) já havia manifestado *a sensu contrario,* entre outras causas pela estreiteza do artigo 43, que apenas reconhece como Organismo público os Organismos autónomos e as Entidades públicas empresariais. A realidade da gestão (flexibilização, descentralização e autonomia da gestão em termos de saúde) foi bem mais obstinada e isso, inclusivamente, com carácter prévio à aprovação parlamentar da própria LOFAGE (tenha-se em consideração que a primeira norma que se comentou foi o Decreto-lei Real 10/1996, de 17 de Junho[75]. Sem dúvida, bem poderia ter-se aproveitado a experiência e dotado a LOFAGE com critérios de maior amplitude no que diz respeito às organizações instrumentais diferenciadas e dependentes da Administração Geral do Estado, como Entidades de Direito público que desenvolvem actividades derivadas daquela, e particularmente no que concerne às Entidades públicas empresariais.

O certo é que a regulamentação específica consumou um **regime jurídico próprio das fundações públicas de saúde,** que em caso algum se encaixam na Lei 30/94.

Este regime jurídico próprio (Leis 15/1997 e 50/1998) foi recentemente desenvolvido **pelo Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro, sobre novas formas de gestão do Instituto Nacional da Saúde,** estabelecendo como tais (art. 3) as fundações da Lei 30/94 (fundações privadas de origem pública), os consórcios, as sociedades estatais e, finalmente, as fundações públicas de saúde[76].

---

[73] BAREA TEJEIRO: «Fundações públicas e controlo dos gastos com a saúde», Diário *La Razón,* 10 de Dezembro de 1998 (pág. 47).,

[74] COSTAS LOMBARDÍA: «Inúteis fundações», Diário *El País,* 15 de Janeiro de 2 000, (pág. 25).

[75] Escritas estas linhas, o Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro, sobre novas formas de gestão do INSALUD, no seu preâmbulo, reconhece expressamente este facto, «Acomodação técnica da Lei 6/1997, LOFAGE, às particularidades do âmbito da saúde».

[76] Deste Decreto Real foi interposto recurso pela Confederação Estatal dos Sindicatos Médicos, por ter sido considerado inconstitucional e contrário a normas de maior peso como a LOFAGE ou a Lei Geral de Saúde. No seu recurso ao Supremo Tribunal, o sindicato maioritário dos médicos espanhóis argumenta que este Decreto Real infringe a Magna Carta, ao considerar-se como o desenvolvimento de uma norma (a Lei 50/1998, de Acompanhamento dos Orçamentos Gerais) que, segundo a doutrina do Tribunal Constitucional, não pode ser

Esta norma regulamentar consagra a autonomia de gestão das entidades citadas sem perda do carácter de serviço público. Da mesma forma se regulamentam uma série de disposições comuns às novas formas de gestão que afectam as seguintes matérias: planificação, coordenação e cooperação; garantias; da gestão dos centros, serviços e estabelecimentos de saúde; do regime económico-financeiro[77]; do pessoal; órgãos de governo e direcção; órgãos de participação, e das garantias aos cidadãos e das reclamações.

Deve sublinhar-se que o Decreto Real citado foi concebido socorrendo-se, em muitas questões polémicas, das referências a textos legais que devem ser tidos em consideração.

A regulamentação específica das fundações públicas de saúde vem estabelecida nos **artigos 62 a 74 do Decreto Real 29/2000,** já citado, que as define como organismos públicos, afectos ao INSALUD, com personalidade jurídica própria. O seu regime jurídico resulta do disposto no artigo 111 da Lei 50/1998, de 30 de Dezembro, sobre Medidas fiscais, administrativas e de ordem social; pelo presente Decreto Real, pelos seus estatutos e pelo disposto para as entidades públicas empresariais na Lei 6/1997, de 14 de Abril, sobre Organização e Funcionamento da Administração Geral do Estado, no não previsto naqueles. A sua constituição, alteração e extinção, assim como os seus estatutos iniciais têm de ser aprovados pelo Conselho de Ministros sob proposta do Ministro da Saúde e Consumo, que exerce a vontade do fundador e que têm de ser publicadas no *BOE.* O artigo 65 determina o conteúdo mínimo dos seus estatutos; o «Plano inicial de actuação» (art. 66) será aprovado pela Presidência Executiva do INSALUD e redigido de acordo com o Decreto Real 1162/1999, de 2 de Julho, pelo qual se regulamenta o conteúdo do plano inicial de actuação dos organismos

---

utilizada para dar cobertura legal a outras matérias que não forem estritamente orçamentais. A CESM crê igualmente que a normativa aprovada em Conselho de Ministros infringe os artigos 148.1.21ª da Constituição e 52 da Lei Geral de Saúde, onde se estabelece que a regulamentação e desenvolvimento dos órgãos de gestão dos serviços de saúde compete às Comunidades Autónomas, o que se contradiz com o facto de o Estado impor, *de facto,* um modelo de organização determinado. O recurso alude também a que o Decreto Real infringe o artigo 61 da Lei de Organização e Funcionamento da Administração (LOFAGE) – donde se exige que iniciativas como a levada a cabo sejam criadas por lei e não mediante acordo do Conselho de Ministros, assim como o princípio geral de coordenação da política de saúde, encomendada pela Lei Geral de Saúde ao Conselho Interterritorial de Saúde, que não participou na elaboração da norma.

77 A este respeito, deve assinalar-se que, segundo se depreende do Parecer do Conselho de Estado 3715/99, de 29 de Dezembro, sobre o Decreto Real 29/2000, a Intervenção Geral da Administração do Estado mostrou a sua preocupação quanto aos aspectos económicos-financeiros, especialmente no que respeita às dotações económicas iniciais, relação entre as entidades regulamentadas e destas com a Tesouraria Geral da Segurança Social, etc.

públicos, previsto no artigo 62 da LOFAGE. O órgão máximo de governo da fundação é o Conselho de Governo (arts. 67 a 71).

A **contratação** das fundações públicas de saúde respeitará, em todo o caso, os princípios de publicidade e livre concorrência e reger-se-á pelas disposições contidas a esse respeito na legislação de contratos das Administrações Públicas (art. 72).

O artigo 73, sobre **pessoal**, estabelece também que:

«1. O pessoal ao serviço das fundações públicas de saúde terá vinculação de carácter estatutário e ser-lhe-ão aplicadas as normas relativas ao pessoal das instituições de saúde da Segurança Social.

2.Poderá ser incorporado nas fundações públicas de saúde o pessoal detentor de vinculação como funcionário ou trabalhador por serviços que já vinha prestando nos centros de saúde anteriormente à conversão destes em fundações públicas de saúde.

3. Mediante informação prévia dos respectivos órgãos de representação, poderá igualmente vincular-se pessoal funcionário ou trabalhador de nova incorporação, para a realização de funções cuja natureza, pelo seu conteúdo ou duração, torne mais adequadas estas vinculações.

4. De acordo com o estabelecido no artigo 111, alínea 6, da Lei 50/1998, de 30 de Dezembro, sobre medidas fiscais, administrativas e de ordem social, o pessoal directivo que venha a ser determinado pelos estatutos das fundações públicas de saúde poderá ser contratado conforme o regime laboral de cargos dirigentes previsto no Decreto Real 1382/1985, de 1 de Agosto. Se a designação recair em quem possua vinculação como pessoal estatutário fixo ou funcionário de carreira, poderá ser efectuada nomeação através do sistema de livre designação.»

Por outro lado, o artigo 74 sobre **regime económico-orçamental** determina que: *«O regime orçamental, económico-financeiro, contabilístico, de intervenção e de controlo financeiro das fundações públicas de saúde será o estabelecido para as entidades públicas empresariais na Lei Geral do Orçamento.»*

3. Fundações de saúde constituídas ao abrigo da Lei 30/94, como categoria residual para os centros hospitalares de nova construção

A Disposição Adicional Quinta do Decreto Real 29/2000 comentado estabelece que:

«Com o objectivo de preservar o regime estatutário do pessoal que presta serviço nos actuais centros de saúde, estes só poderão obter personalidade jurídica mediante a sua conversão em fundações públicas de saúde, segundo o procedimento estabelecido na disposição adicional seguinte, ou através da constituição de consórcios.»

Esta regra limita a figura de fundação da Lei 30/94 (fundações de saúde privadas, de origem pública, como os hospitais de Manacor e Alcorcón e, recentemente, o Hospital de Calahorra por Acordo do Conselho de Ministros de 7 de Abril de 2000) aos centros hospitalares de nova construção. A pressão política da oposição e de certas Comunidades Autónomas, assim como a negociação sindical, fizeram-se notar, dando nova forma ao alcance da reforma iniciada com o Decreto-lei 10/1996.

As fundações de saúde constituídas ao abrigo da Lei 30/94, estão regulamentadas nos artigos 38 a 45 do Decreto Real já citado. O artigo 38 estabelece que:

«Serão consideradas fundações, no âmbito do presente Decreto Real, as organizações de saúde sem fins lucrativos constituídas pelo Instituto Nacional de Saúde, que destinem e afectem um património à realização de fins de saúde de interesse geral e que tenham por objectivo a gestão e administração dos centros, serviços e estabelecimentos de protecção à saúde ou de cuidados médicos.»

Quanto ao seu regime jurídico, «as fundações reger-se-ão pelos seus estatutos, pelo presente Decreto Real e, em todo o caso, pela Lei 30/1994, de 24 de Novembro, e pelas restantes disposições estatais ou autonómicas que lhes sejam aplicáveis.» (art. 39)

Pelo que se refere à capacidade para fundar (art. 40):

«1. O Instituto Nacional de Saúde, no âmbito das competências que lhe são atribuídas para a administração e gestão de centros e serviços de saúde, poderá constituir fundações, sujeitas ao presente Decreto Real,

mediante autorização concedida pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Saúde e Consumo.

2. O acordo do Conselho de Ministros que autorizar o Instituto Nacional de Saúde a criar uma fundação aprovará inicialmente os seus estatutos e será publicado no Boletim Oficial do Estado, sem prejuízo de posteriores alterações, que se adaptarão ao disposto na Lei 30/1994, de 24 de Novembro, sobre fundações e incentivos fiscais à participação privada em actividades de interesse geral.

3.«Os estatutos iniciais determinarão os aspectos essenciais, para cuja alteração será necessária a autorização do Conselho de Ministros.»

O conteúdo mínimo dos estatutos (art. 14) será o seguinte:

a) *Denominação, âmbito e domicílio.*
b) *Duração.*
c) *Regime normativo.*
d) *Personalidade jurídica.*
e) *Objecto e finalidades.*
f) *Beneficiários.*
g) *Tutela.*
h) *Órgãos da fundação.*
i) *Regime patrimonial, financeiro, orçamental e contabilístico, nos termos estabelecidos na legislação vigente.*
j) *Regime pessoal.*
k) *Regime de contratação.*
l) *Regime de alteração, fusão e extinção.*
m) *As garantias, procedimentos de planificação, de coordenação e de controlo de gestão e de funcionamento pelo Instituto Nacional de Saúde, nos termos contemplados no Capítulo II do presente Decreto Real.»*

O artigo 42 regulamenta a Tutela como órgão máximo do governo e a sua composição.

Em relação ao tema da **contratação,** de acordo com o artigo 43:

«As fundações ajustarão a sua actividade contratual ao direito civil e comercial e estarão sujeitas aos princípios de publicidade e concorrência, excepto em casos não exigidos na legislação sobre contratos das Administrações Públicas. Os referidos princípios materializar-se-ão na obrigação

de publicar um anúncio, pelo menos, num periódico de âmbito estatal e noutro periódico local, e na concessão de um prazo mínimo de dez dias para a apresentação de propostas, a contar da data do anúncio.»

A relação jurídica do **pessoal** ao serviço das fundações será de carácter laboral e por consequência, ser-lhe-á aplicado o disposto no Decreto Real legislativo 1/1995, de 24 de Março, pelo qual é aprovado o Texto Refundido da Lei do Estatuto dos Trabalhadores e restantes disposições complementares (art. 14). A selecção e preenchimento de postos de trabalho reger-se-á pelo disposto no artigo 21 do Decreto Real 29/2000 (convocatória pública ajustada aos princípios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade).

Finalmente, *«o **regime orçamental, económico-financeiro,** contabilístico, de intervenção e de controlo financeiro destas entidades será o estabelecido na Lei Geral do Orçamento e, na falta desta, na sua própria normativa de aplicação» (art. 45).*

IV.O CONTROLO DAS FUNDAÇÕES CRIADAS POR PESSOAS JURÍDICAS PÚBLICAS OU DE TITULARIDADE PÚBLICA. ESPECIAL REFERÊNCIA ÀS FUNDAÇÕES DA SAÚDE

Uma vez analisadas as diversas tipologias das fundações que podem ser criadas pelas Administrações Públicas e particularmente no âmbito da saúde, proponho-me debruçar sobre os mecanismos de controlo aplicáveis às mesmas segundo as respectivas categorias, visto que, como já ficou exposto em ambos os casos, encontramo-nos dentro do «bloco do público».

Para este efeito, como precedente a sublinhar, devemos ter em conta a Lei 10/1996, de 5 de Novembro, sobre actuações e empresas nas quais têm participação maioritária a Junta da Galiza (já comentada anteriormente na epígrafe II.2).

1. A respeito das fundações privadas de origem pública (às quais é aplicável a Lei 30/94)

Em primeiro lugar, deve referir-se a Tutela, a que já anteriormente aludimos, que radicará previsivelmente no Ministério correspondente e que

exercerá as competências reconhecidas pelo artigo 32 da Lei, perante o qual deverão ser prestadas contas (arts. 21, 23, 25 e 26) e, neste caso, auditar-se externamente (art. 23).

Além disso, no caso específico das fundações privadas de origem pública, ligadas à saúde (Fundações Hospitais de Alcorcón e Manacor) ser-lhes-á aplicado o disposto no **Acordo do Conselho de Ministros de 22 de Novembro de 1996** (publicado no *BOE* de 06/02/97, por Resolução de 21 de Janeiro de 1997 da Secretaria Geral de Assistência à Saúde), pelo qual o INSALUD é autorizado a constituir determinadas fundações, ao abrigo do Decreto-lei Real 10/1996 e são aprovados os correspondentes Estatutos que regulam o regime patrimonial, financeiro e contabilístico que lhe é aplicável. (Na gestão e registo de actividades económicas e patrimoniais, será aplicável o Plano Geral de Contabilidade Pública. Estão sujeitas ao controlo financeiro previsto no art. 17 do Texto Refundido da Lei Geral do Orçamento, sem prejuízo das competências que correspondem ao Tribunal de Contas.)

No que concerne ao regime jurídico do pessoal, aquele ajusta-se às normas de Direito laboral, aplicando-se nas contratações os princípios de mérito, capacidade e publicidade. Quanto à contratação administrativa, têm de respeitar a Lei 13/1995, de 18 de Maio, sobre Contratos das Administrações Públicas, em virtude do disposto no seu artigo 1.3. Esta regulamentação estatutária, aprovada por um simples Acordo do Conselho de Ministros (e não por uma disposição normativa), era muito débil e criticável. Para suprir estas carências, surgiu a cobertura regulamentadora do **Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro**, já citado.

Noutra ordem de ideias, referi-me a uma **confusão legal suscitada relativamente ao controlo das fundações privadas de origem pública** e sem prejuízo do disposto no artigo 4.2 da Lei Orgânica 2/1982, de 12 de Maio, do Tribunal de Contas. A Lei 50/1998, de 30 de Dezembro, sobre Medidas Fiscais Administrativas e de Ordem Social, no seu artigo 52, alterou determinados artigos da Lei Geral do Orçamento, relativos à contabilidade pública, para que fossem aplicáveis às fundações de competência ou titularidade pública estatal.

Concretamente, os artigos afectados são os seguintes:

«Artigo 123.

3. As fundações de competência ou titularidade pública estatal elaborarão e prestarão contas de acordo com os princípios e normas de contabilidade verificados na adaptação do Plano Geral de Contabilidade às entidades sem fins lucrativos e disposições que o complementam.

Artigo 127.

Serão prestadores de contas os titulares das entidades e órgãos sujeitos à obrigação de prestar contas e, em todo o caso:

f) Os Presidentes da Tutela das fundações de competência ou titularidade pública estatal.

Artigo 129.

A intervenção Geral da Administração do Estado realizará anualmente a auditoria das contas que devam ser prestadas pelos Organismos Autónomos, as Entidades públicas empresariais e os Organismos públicos, assim como pelas Entidades a que se referem as Disposições adicionais 9 e 10 da Lei 6/1997, de 14 de Abril, as Entidades do Sistema de Segurança Social e as Fundações de competência ou titularidade pública estatal.

2. O relatório de auditoria será emitido num prazo não superior a três meses a partir do momento em que as contas forem postas à disposição dos auditores. Para esse efeito, os organismos, entidades ou sociedades objecto de auditoria estarão obrigados a facultar toda a documentação e informação necessárias à realização dos trabalhos de auditoria de contas.

Artigo 130

...As sociedades comerciais estatais e as fundações de competência ou titularidade pública estatal apresentarão, para além das contas que lhes são exigidas pela sua legislação específica, um relatório relativo ao cumprimento das obrigações de carácter económico-financeiro que estas entidades assumem como consequência da sua inclusão no sector público.

3. A Intervenção Geral da Administração do Estado enviará ao Tribunal de Contas a documentação a que se refere o ponto anterior, no prazo de um mês a contar da data em que a tiver recebido.»

Infelizmente, a expressão utilizada no que respeita ao âmbito subjectivo nesta alteração legal citada não foi a adequada, pois o Decreto Real 316/1996, de 23 de Fevereiro, pelo qual é aprovado o Regulamento das Fundações de Competência Estatal, atribui a mesma designação (fundações de competência estatal) às fundações sujeitas às Tutelas da Administração Geral do Estado, isto é, às privadas sujeitas à Lei 30/94, de âmbito estatal. A confusão era certa e causou preocupação entre estas fundações, que de imediato se viam incluídas, para este efeito, no sector público[78], particularmente os seus Presidentes como prestadores de contas, assim como a integração da conta geral destas na Conta Geral do Estado.

No entanto, o problema pôde ser evitado, em princípio, no exercício de 1999, com uma interpretação sistemática da Lei Geral do Orçamento pois, de acordo com o artigo 122 desta, somente as fundações que sejam parte integrante do Sector público estatal estão sujeitas à obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas por intermédio da Intervenção Geral da Administração do Estado.

Mais adiante, e através da Lei 55/1999, de 29 de Dezembro, sobre Medidas Fiscais, Administrativas e de Ordem Social, no seu artigo 43, alínea 6, foi incorporado o seguinte parágrafo à alínea 3 do art. 123 da Lei Geral do Orçamento: «*Entender-se-á que são fundações de competência ou titularidade pública estatal aquelas em cuja dotação participe maioritariamente a Administração Geral do Estado, os seus organismos Autónomos ou as demais Entidades do Sector público estatal.*»

Em princípio, com esta redacção, ficou resolvido o problema. O controlo circunscreve-se às fundações que movimentam fundos públicos provenientes de entidades que ocorram em despesas públicas. A definição empregue pela Lei tende a objectivar a vinculação económica da fundação à Administração, por via de um critério financeiro; assim, dispõe que sejam consideradas fundações de competência ou titularidade pública estatal aquelas em cuja dotação participe maioritariamente a Administração Geral do Estado, os seus Organismos Autónomos ou as demais Entidades do Sector público estatal.

Da definição anterior retiram-se algumas consequências:

---

[78] Assim o expressou, em 27 de Janeiro de 1999, o Presidente Executivo da Confederação Espanhola de Fundações ao Ministro da Educação e Cultura, através da correspondente comunicação.

- O conceito de Sector Público é económico e não jurídico, estando em todo o caso incluído na categoria dos conceitos jurídicos indeterminados.

- A definição do Sector público, sob uma perspectiva indirecta e analógica, está contida no artigo 4 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

- Deve igualmente sublinhar-se que, do ponto de vista do Direito espanhol, se entende que o Sector público é constituído pelas entidades cujos orçamentos estão incluídos nos Orçamentos Gerais do Estado. Para efeito do artigo comentado, também há que afirmar que são fundações de titularidade pública aquelas cujos orçamentos se integram nos Orçamentos Gerais do Estado. A *sensu contrario,* o resto das fundações fica fora desta categoria e da nova regulamentação.

- Objectivamente, o elemento determinante da sujeição ao ordenamento público financeiro é a participação na dotação da fundação. Em sentido restrito, a dotação não compreende o património geral, mas unicamente os bens que legalmente recebam aquela qualificação e que devem figurar no registo e inscritos como tais. Apesar disso, atendendo à finalidade de controlo das contas públicas, é difícil sustentar que a dotação não seja considerada num sentido mais amplo, como contributo de natureza patrimonial para as fundações, por parte das Administrações Públicas, pois caso contrário chegar-se-ia à absurda conclusão de que o contributo, para uma fundação a titulo de dotação da quantia de um milhão de pesetas, a obriga a sujeitar-se aos controlos financeiros públicos e, não obstante, o contributo de mil milhões a título de mero património dessa mesma Administração para uma fundação semelhante não acarreta a intervenção pública. Por conseguinte, é previsível que se chegue a acordo quanto a uma interpretação ampla do conceito de dotação.

- Por outro lado, subjectivamente, determina que a origem dos fundos está sujeita à intervenção financeira pública. Não oferece dúvidas sobre o que deva entender-se por Administração Geral do Estado, ou seus Organismos Autónomos, em conformidade com as definições contidas na LOFAGE. Mais problemática pode tornar-se, no entanto, a alusão genérica ao Sector público estatal.

Para este efeito, a única referência legal aplicável é o artigo 4.1 da Lei Orgânica 2/1982, de 12 de Maio, do Tribunal de Contas, que em coerência com a Lei Geral do Orçamento (Lei 1091/1988, de 23 de Setembro) estabelece que estão integrados no Sector Público:

a) A Administração do Estado.

b) As Comunidades Autónomas.

c) As Corporações Locais.

d) As Entidades Gestoras da Segurança Social.

e) Os Organismos Autónomos.

f) As Sociedades Estatais e demais Empresas Públicas.

2. No que respeita às fundações públicas de saúde

O regime jurídico aplicável em primeiro lugar é o sectorial próprio; no caso das fundações públicas de saúde, o regulamentado pela Lei 50/1998 (assim como o antecedente artigo 15 da Lei 65/1997, de 30 de Dezembro, sobre os Orçamentos Gerais do Estado) e o Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro, sobre novas formas de gestão do INSALUD (arts. 14 a 17 e 72 a 74, inclusive), já comentadas, e na sua falta o estabelecido no quadro da Lei de Regulamentação Jurídica das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, da Lei de Organização e Funcionamento Geral do Estado, da Lei Geral do Orçamento e da própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

3. Outros temas de interesse

Sublinharei seguidamente outros temas cuja abordagem considero de interesse:

3.1 Responsabilidade penal e contabilística relativamente às fundações de titularidade pública

Os patronos das fundações, seja qual for o seu tipo, podem incorrer em responsabilidade penal, particularmente no que toca aos delitos societários (arts. 290 e seguintes do Código Penal, L. O. 10/1995, de 23 de Novembro). O artigo 297 do Código Penal estabelece que: *«Para efeitos deste capítulo entende-se por sociedade qualquer cooperativa, Caixa de Aforro, mútua, entidade financeira ou de crédito, fundação, sociedade comercial ou qualquer outra entidade de natureza análoga que, para cumprimento dos seus fins, participe de modo permanente no mercado.»* A este respeito, o Código seguiu o conceito de gerador económico», tão comum na normativa comunitária, que identifica a palavra empresa com produção de bens e serviços no mercado, independentemente dos fins lucrativos ou da sua ausência.

Outro assunto mais delicado é a **responsabilidade contabilística** onde, como o estudou com rigor e mais autoridade que a minha, neste tema, PASCUAL GARCÍA (1999:173-178), não é clara a sujeição dos altos responsáveis das empresas públicas (e por conseguinte das fundações de competência ou titularidade pública) ao regime de responsabilidades patrimoniais que a Lei do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum estabeleceu para autoridades e funcionários. Ainda que, em última instância, como expressa o citado autor, por aplicação da doutrina do levantamento do véu, devessem responder perante o Tribunal de Contas.

No que se refere às fundações públicas de saúde (e por extensão às fundações de saúde constituídas ao abrigo da Lei 30/94), de acordo com o Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro, sobre novas formas de gestão do INSALUD, como já se analisou anteriormente, a sua autonomia de gestão tem contraponto nos controlos estabelecidos para o adequado funcionamento dos centros e que se concretizam no articulado, assim como no respeito pelos princípios constitucionais aplicáveis a todo o âmbito do Sector público. Neste sentido, a selecção do pessoal será presidida pelos princípios de publicidade, igualdade, mérito e capacidade; a contratação de bens e serviços estará sujeita à publicidade e livre concorrência; os orçamentos serão incorporados nos Orçamentos Gerais do Instituto Nacional de Saúde e, portanto, ficarão sujeitos ao conhecimento e aprovação das Cortes Gerais e, por último, o controlo de fundos públicos será levado a cabo pela Intervenção Geral da Segurança Social e pelo Tribunal de Contas.

3.2 Dívida pública e fundações de saúde

De acordo com o artigo 101.1 da Lei Geral do Orçamento, «a Dívida Pública, nas suas diferentes modalidades e formas de documentação, poderá ser emitida ou contraída pelo Estado ou pelos seus Organismos Autónomos». *Entende-se igualmente por «défice público» a Dívida pública emitida.*

No sentido indicado, **não é considerada dívida pública**, nos termos da Lei Geral do Orçamento (conceito jurídico formal), **o endividamento das fundações públicas**, assim como **também o não é o proveniente das fundações privadas de origem pública.**

As fundações podem ser utilizadas como uma via de **redução do défice público**, diminuindo-se assim a dívida por transferência para outra tipologia de dívida, que sofreria desta forma uma metamorfose devido a um dos procedimentos denominados por contabilidade criativa.

No que concerne às fundações de saúde, o artigo 16.4 in fine do Decreto Real 29/2000, de 14 de Janeiro, já citado, estabelece que *«as aquisições de bens imóveis, assim como as alienações e encargos de bens imóveis próprios requererão a prévia informação favorável da Presidência Executiva do INSALUD e o acordo do órgão de governo do centro de saúde».* Admite-se o endividamento para aquisição de bens de investimento, (podendo aquele atingir um valor elevado, devido ao alto custo dos equipamentos utilizados nos hospitais), assim como para a cobertura de outras necessidades, sejam ou não para activos[79].

3.3 Recapitulação final

As Administrações Públicas aparecem externamente como um «iceberg»: é maior o que não se vê do que aquilo que está à vista. A complexidade do mundo actual, a competitividade e a flexibilidade como valores crescentes na prestação de serviços, o desenvolvimento tecnológico aplicado ao conhecimento, a necessidade de dar respostas aos problemas em tempo real, a exigência social de melhores prestações públicas, etc., são factores que incidem na configuração da Administração, a qual aparece como a mitológica «Hidra», monstruosa serpente de múltiplas cabeças, à qual cada vez que Hércules cortava uma delas, esta renascia multiplicando-

[79] *Vid.* Parecer do Conselho de Estado 3715/99, de 29 de Dezembro de 1999, relativo ao Decreto Real 29/2000.

se por duas. Mas a ilusão não deve equivocar-nos, pois **são manifestações da mesma matriz.**

A procura de soluções, reais ou aparentes, para enfrentar os desafios da gestão não deve fazer-nos perder o norte estratégico nos dois casos estudados (**fundações privadas de origem pública ou sob domínio público e fundações públicas**), pois **em ambos os casos se trata de fundações de titularidade pública**. São entidades que fazem parte do Sector público e que, por consequência, têm de estar sujeitas aos controlos correspondentes, tanto internos como externos. Outro assunto diferente é que sejam *ex post* e não *ex ante.*

Noutra ordem de ideias, é lícito afirmar que a vida das fundações de saúde corre o risco de se assemelhar ao argumento da obra de Tomasi de Lampedusa, *O gato pardo (*1958), genialmente transposta para o cinema por L. Visconti (1962); tratava-se de fazer determinadas modificações para que nada mudasse, o que, afinal de contas, mais não era que puro nominalismo.

Continuam por resolver os três grandes problemas da saúde espanhola: a equidade nas prestações e serviços para a protecção universal da saúde; a busca permanente da eficiência económica e o regime estatutário do pessoal ao seu serviço.

Finalmente, como pôs em evidência VAQUER CABALLERÍA (1999:165), a descentralização funcional dos serviços de saúde do INSALUD supõe uma mutação – uma «reforma silenciosa» - dos dois grandes textos legais, precisamente naquilo em que cada tinha construído modelos públicos e integrados de gestão: no domínio funcional, o Sistema Nacional de Saúde da Lei Geral de Saúde, e no domínio económico-patrimonial, o Sistema único de Segurança Social da Lei Geral de Segurança Social. O tempo e os resultados produzidos encarregar-se-ão de fazer justiça.

V. POST SCRIPTUM

Uma vez redigido este artigo, e antes da sua publicação, ocorreram diversos factos judiciais, políticos e jurídicos que já se apontavam na Recapitulação final, os quais devem ser analisados, pois a saga das fundações de saúde continua.

Em primeiro lugar, o conhecimento de dois pronunciamentos judiciais aplicando a doutrina do "levantamento do véu" no caso da fundação privada de natureza pública, estabelecendo que, «embora seja formalmente pessoa jurídica privada, pode equiparar-se, na realidade, a uma Entidade pública com capital e fins também públicos, que actua no negócio jurídico utilizando a veste de fundação apenas de uma forma instrumental». (Resolução do T.C. 206/1999, de 28 de Julho, FJ2, F. Teatro Lírico). Idêntica posição foi adoptada pela Decisão de 13 de Julho de 1999 da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Justiça da Galiza. O FJ2 da referida Resolução do Tribunal Constitucional é um torpedo na linha de flutuação das fundações criadas pela Administração ao abrigo da Lei 30/94 e sua pretendida autonomia de gestão privada.

Em segundo lugar, devem ser citados os factos, praticamente simultâneos, de que a Galiza tornou públicas as suas fundações de saúde através da Lei do Acompanhamento dos Orçamentos Gerais para 2001[80] e de que o Ministério da Saúde retrocedeu quanto ao seu plano de conversão dos hospitais em fundações, acrescentando que o prioritário é acelerar o processo de transferências para as Comunidades Autónomas (Comparência do Secretário Geral de Gestão e Cooperação na Saúde e Presidente do INSALUD no Congresso dos Deputados, em 11 de Outubro de 2000)[81]. Múltiplas razões motivaram estas decisões, mas provavelmente a blindagem face a futuros pronunciamentos judiciais adversos aparece como uma realidade evidente. O ciclo não se fechou totalmente, pois as quatro Fundações de Saúde fundamentadas na Lei 30/94 continuam como tais (Alcorcón, Manacor, Calahorra e Palma II; e ainda está pronto para avaliar objectivamente a experiência.

---

[80] *Vid. El País*, de 6 de Outubro de 2000 (pág. 31): «A Junta rectifica e decide que as fundações de saúde são públicas».

[81] *Vid. El País*, de 12 de Outubro de 2000 (pág.34) e *El Mundo*, da mesma data (págs. 1 e 30). Para além da necessária aquiescência das Comunidades Autónomas, citam-se outros dois factores que causam a paralização: a acumulação de queixas dos utentes (a Fundação Hospital de Alcorcón recebeu 15% das queixas apresentadas em todos os hospitais do INSALUD em 1999) e a rejeição da classe médica a esta figura da gestão hospitalar (um inquérito da Confederação Estatal de Sindicatos Médicos mostra uma oposição de 95%).

A terceira inovação, de acordo com tudo o que anteriormente foi referido, e resultante da Lei de Acompanhamento dos Orçamentos Gerais do Estado para 2001; o artigo 44 desta Lei modifica determinados preceitos da Lei Geral do Orçamento (LGO) que afectam o controlo das fundações criadas por pessoas jurídicas públicas e, por consequência, as de saúde, incrementando-se este e o âmbito subjectivo de aplicação face à regulamentação anterior, tal como seguidamente se estudará. É acrescentada uma nova alínea, a cinco, ao artigo 6 da LGO, com a seguinte redacção:

«5. Para efeitos desta Lei, são consideradas fundações estatais aquelas em cuja dotação participem maioritariamente, de forma directa ou indirecta, a Administração Geral do Estado, os seus Organismos autónomos ou as restantes entidades do sector público estatal. Em todo o caso, a sua criação requererá autorização prévia por parte do Conselho de Ministros.»

Consequentemente, substitui-se a equívoca designação anterior de «fundações de competência ou titularidade pública estatal» (já criticada na epígrafe IV deste artigo) pela mais correcta de «fundações estatais»; além disso, amplia-se o conceito de participação maioritária, com a expressão «de forma directa ou indirecta» e estabelece-se a autorização prévia do Conselho de Ministros para a sua criação. Em suma, uma maior vigilância e intervenção. Paralelamente, introduz-se na LGO, onde não existia, a designação específica de «fundação estatal» em todo o processo de controlo, face ao genérico de entidades; reforça-se o papel da IGAE (arts.100, alínea 2 e 129); e incrementa-se o conteúdo do relatório (subsídios e contratos programas) a apresentar juntamente com a prestação de contas (art. 130, alínea 1), entre outros aspectos[82]

[82] A febre da criação de fundações pelo Governo continua. De acordo com o Diário *ABC* do passado 21/II/01, pág. 38, a Comissão Interministerial de Ciência e Tecnologia, que se reuniu em 20/II/01, decidiu constituir a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, cujos principais objectivos serão reforçar a actuação da Agência Nacional de Avaliação Prospectiva e identificar grupos científicos de excelência que mereçam um apoio especial. Também foi aprovada a criação de uma Fundação para a investigação do genoma humano, que dependerá da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

BIBLIOGRAFIA

ALZAGA VILLAMIL, O: *Comentários a la Constitución Española de 1978*, Madrid: Editorial Revista de Direito Privado, 1993.

ARAGÓN REYES, M.: «Princípios constitucionales», *Enciclopédia Jurídica Básica,* Madrid: Civitas, 1995.

BADENES GASSET, R.: *Las fundaciones de Derecho privado, Doctrina y textos legais,* Barcelona: Acervo, 1977.

BENITO RUIZ, L.: «Informe sobre las fundaciones en España», *em Organizaciones Voluntarias em España,* Barcelona: Hacer, 1992.

CABRA DE LUNA, M.A.: *«El Protectorado sobre fundaciones en España»*, em *Cuadernos de Acción Social*, núm. 4, Madrid, 1987.

-: *El Tercer Sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milénio. Enfoque económico, sociológico y jurídico,* Madrid: Escuela Libré Editorial, 1998.

CAFFARENA LAPORTA, J.: «Competência de las Comunidades Autónomas en matéria de fundaciones» en *Competência en matéria civil de las Comunidades Autónomas,* Madrid: Tecnos, 1989.

-: «Constitución, modificatión y extinción de las fundaciones», em DE LORENZO GARCÍA, R., e CABRA DE LUNA, M.A. (Coord.): *Presente e futuro de las fundaciones,* Madrid: Civitas, 1990.

-: *El Régimen jurídico de las fundaciones. Estúdio para su reforma,* Madrid: Ministerio dos Assuntos Sociales, 1991.

-: *Comentários del Código Civil*, Tomo I, Madrid: Ministério da Justiça, SGT – Centro de Publicaciones, 1993.

-: «El negocio fundacional y la constitución de fundaciones», em *Anales de da Academia Matritense del Notariado,* XXXIV, 1995.

-: «Comentários a ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales», en *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales,* Madrid: Escuela Libre Editorial, Marcial Pons, 1995.

CAPILLA RONCERO, F.: *La persona jurídica: Fundaciones y disfunciones,* Madrid: Tecnos, 1993.

DE LORENZO GARCÍA, R.: El nuevo Derecho de fundaciones, Colección Solidaridad, núm. 3; Madrid: Fundação ONCE; Marcial Pons., 1993.

DE PRADA GONZÁLEZ, J.M.: «Aspectos notariales de la Ley de Fundaciones», em *Revista Jurídica del Notariado,* núm.11, Madrid, 1994.

DIEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, L., e GULLÓN BALESTEROS, A.: *El Sistema de Derecho Civil,* Vol. I, Madrid: Tecnos, 1982.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., e FERNÁNDEZ, T.R.:*Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Civitas, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Constitución, fundaciones y sociedad civil», em *Revista de Administración Pública,* núm. 122, 1990.

-: «Constitución, Fundaciones y Sociedad Civil», em *Las fundacionesy la sociedad civil,* Madrid, 1992.

GARRIDO FALLA, E.: «La acción administrativa bobre la beneficencia privada, y en especial sobre las fundaciones de este carácter», en Centenário de la Ley del Notariado, Vol. IV, Madrid: Instituto Editorial Reus, 1963.

-: *Comentarios a la Constitución*: *Artículo 34*, Madrid: Civitas, 1980 e 1985.

-: «Artículo 34 C.E.», em *Comentários* a la Constitución, Madrid: Civitas, 1980 e 1985.

GOMEZA VILLA, J.L.: Intervención en la obra *Consideraciones sobre tratamiento jurídico y fiscal de las fundaciones españolas*, Bilbau: Centro de Fundaciones, Documenta, Fundación BBV, 1994.

HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑON, M.: « La regulación de las fundaciones en los Estatutos de Autonomia: visión general», en *Las*

Fundaciones y los Estatutos de Autonomia, Colección Temas de Fundaciones, núm. 4, Madrid: Centro de Fundaciones, 1979.

LACRUZ BERDEJO: «Aportación para una futura Ley de Fundaciones», en *Hacia un nuevo estatuto de las fundaciones en España*, Madrid: Centro de Fundaciones, núm.2.

-: «Las fundaciones en la Constitución española», em *Anuário de Direcho Civil*, núm. 4, Outubre-Diciembre 1983.

-: *Parte general de Derecho Civil*, Vol. II, *Personas,* Barcelona: Bosch, 1990.

MALUQUER DE MOTES, C.: *La fundación como persona jurídica en la codificación*, Barcelona: Publicaciones de la Universidad de Barcelona, 1988.

MENDOZA OLIVÁN, V.: «Tipologia de las leyes en la Constitución», en *La Constitución Española* y *las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979.

MORELL OCAÑA, L., e RUIZ OJEDA, A.: «La técnica fundacional como instrumento de géstion administrativa en le Derecho Público», en *Manual de Fundaciones,* Madrid: Civitas, 1999.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 Vols., I, Madrid: Civitas, 1982 e 1984.

-: «Las fundaciones en la constitución», em DE LORENZO GARCÍA, R.., e CABRA DE LUNA, M.A. (Dirs.), *et al.*: *Presente y futuro de las Fundaciones*, Madrid: Civitas, 1990.

PAREJO ALFONSO, L.: «Prólogo», em VAQUER CABALLERÍA, M.: *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios públicos sanitarios*, Madrid: Marcial Pons, 1999.

PASCUAL GARCÍA, J.: «Fondos públicos y responsabilidad contable», em *Revista Española de Control* Externo, 1999, núm. 2.

PIÑAR MAÑAS, J.L.: «Las fundaciones y la Constitución Española», em *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991.

-: «Comentarios a la Ley de Fundaciones», em *Comentarios a la Ley de Fundaciones e Incentivos Fiscales*, Madrid: Escuela Libré Editorial, Marcial Pons, 1995.

-: Fundaciones constituídas por entidades públicas. Algunas cuestiones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.° 97, Madrid:1998.

-: «Las Fundaciones sanitárias. De la perplejidad a la confúsion, pasando por la demagogia», em *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, III ÉPOCA, N.° 1, Madrid, Enero-Febrero, 2000.

REAL PÉREZ, A.: Intervencion en *En torno a la Ley 30/1994, de Fundaciones e Incentivos Fiscales, Encuentros de Toledo*, Madrid: Centro de Fundaciones y Fundacion São Benito de Alcántara, 1995.

REBOLLO ÁLVAREZ-AMANDI, A.: *La nueva Ley de Fundaciones*, Madrid: Centro de Estudios Financeiros, 1994.

ROCA GUILLAMÓN; MARTÍN MATEO, (Dir.): «Comentario al artículo 31.23», em *Comentarios del Estatuto de Autonomia de la Comunidad Valenciana*, 1985.

ROCA, ROCA, E.: *Fundación, Mecenazgo y Direcho*, Granada: Real Academia de Jurisprudência y Legislación, 1996.

RODULFO, J.: *Las fundaciones laborales: problemática actual y régimen jurídico*, Madrid: Fundacion Laboral de Servicios Assistenciales del INI, 1992.

ROJAS MONTES, L.: *La fundación: instrumento privado de interes generales*, Granada: Real Academia de Jurisprudencia e Legislación, 1996.

RUBIO LLORENTE, F.: Ponencia en el «Panel sobre el presente y futuro de las fundaciones en España», em DE LORENZO, R., y CABRA DE LUNA, M.A.(Dirs): *Presente y futuro de las fundaciones*, Madrid: Civitas, 1990.

SAINZ MORENO, F.: *Conceptos jurídicos, interpretacion y discricionalidad*, Madrid: Civitas, 1976.

SAVIGNY: *Sistema del Derecho romano actual*, trad. esp., Tomo II, Madrid, 1879, 2.ª ed.

SERRA RODRÍGUEZ, A.: *Las fundaciones: elementos esenciales y constitución*, Valência: Editorial Práctica del Derecho, 1995.

TOMÁS Y VALIENTE, F.: «La Constitución española y las fundaciones», em *Consideraciones sobre el tratamiento jurídico y fiscal de las fundaciones españolas*, Bilbao: Fundação BBV, Centro de Fundaciones, 1994.

VAQUER CABALLERÍA, M.: *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios públicos sanitarios*, Madrid: Marcial Pons, 1999.

YUSTE GRIJALBA, J.L., e DEL CAMPO ARBULO, J.A.: «Apuntes históricos sobre fundaciones en España», em *Revista Situación*, núm. 4, Bilbao: Servicios de Estudios do BBV, 1989.

NOVA CONFIGURAÇÃO DO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO REGISTO DE ACTIVIDADES*

Por: Julián Máñez Vindel**

---

* Traduzido para a Língua Portuguesa por Consultores Profissionais de Línguas, Lda, (com revisão técnica da Drª Silvina Pena) a partir da versão espanhola publicada na *Revista Española de Control Externo, nº 10 Vol. IV, Enero 2002*, pags.135 e segs, precedendo autorização expressa desta e do autor, a quem, por tal motivo, aqui se regista público agradecimento.

Na revisão técnica da tradução suscitaram-se dúvidas acerca da tradução da expressão "Memória de actuaciones" como "registo de procedimentos", a qual nos parece ser equivalente a um Relatório de Actividades. Todavia, e, de acordo com a nota de rodapé nº 3 do autor, são de distinguir das figuras "Informe" (Relatório) e "Memoria", pelo que se mantém a tradução desta última como "registo".

** Director Técnico do Primeiro Departamento da Secção de Fiscalização do Tribunal de Contas de Espanha

1. INTRODUÇÃO

Ao apresentar a secção intitulada Comunicações e Notas, José Pascual García escrevia no nº 1 da REVISTA ESPANHOLA DE CONTROLO EXTERNO, da qual é Secretário do Conselho Editorial e assíduo colaborador, que o objectivo da revista era "trazer ao conhecimento de todos os eventuais interessados, da forma mais clara possível, os aspectos mais significativos da actividade fiscalizadora da Instituição", e que o faria sempre "escusado será dizer, a partir de uma apreciação subjectiva do comentarista que não pode, nem pretende ser, o critério dos órgãos do Tribunal."

Assim, neste novo número da REVISTA, essa secção não se vai referir, excepcionalmente, aos resultados concretos do exercício da função fiscalizadora do Tribunal de Contas, mas sim à mudança de configuração de um dos documentos essenciais em que estes se reflectem, ou seja, o Relatório Anual do Sector Público, cuja elaboração é imposta pelo artigo 136 da Constituição Espanhola.

Esta mudança de configuração é determinada, em parte, pela ampliação do âmbito subjectivo da Conta Geral do Estado (CGE), contemplada na nova redacção do artigo 132 do Texto Emendado da Lei Geral do Orçamento[1] e, em parte, pela convicção generalizada no Tribunal de Contas de que o modelo do Relatório Anual como Registo de Actividades é preferível ao modelo alternativo, seguido até à data, de Relatório, sobre a gestão económico-financeira de um determinado exercício.

O que não muda é o carácter subjectivo das opiniões aqui expressas, e não é de mais enfatizá-lo novamente, uma vez que o assunto tratado, como veremos a seguir, está em grande parte pendente de definição e concretização pelos órgãos competentes do Tribunal de Contas

Na sua Sessão Plenária de 28.06.01, o Tribunal de Contas adoptou a seguinte deliberação: *"Aprovar a proposta para a elaboração do Relatório Anual: a sua configuração como Registo de Actividades do Tribunal de Contas."*

---

1 A própria Comissão Mista Congresso-Senado para as relações com o Tribunal de Contas, na sua sessão de 17 de Outubro de 2000, acorda em "instar o Tribunal de Contas para que defina o conteúdo e capacidade que, a partir de agora, deve ter o Relatório Anual do sector público estatal, dada a actual estrutura da Conta Geral do Estado, sobre a qual o Tribunal de Contas deverá formular a sua declaração definitiva

Após a sua renovação em Novembro de 2001; o mesmo órgão colegial ratificou esta decisão, deliberando, na sua sessão de 19-12-01, o seguinte:

«1- Que o primeiro Relatório Anual como Registo de Actividades do Tribunal de Contas alargue o seu âmbito temporal aos exercícios de 1999, 2000 e 2001.

2- Que a elaboração do Projecto do Relatório Anual seja atribuída à Presidência da Secção de Fiscalização, que contará, para esse efeito, e nos termos que considere convenientes, com a colaboração de todos os departamentos da referida Secção, juntamente com a Secção de Julgamento no que se refere ao Registo de Actividades Jurisdicionais.»

Estão presentemente por definir a capacidade, a estrutura e o conteúdo que deverá ter o Registo de Actividades.

Os acordos transcritos do Plenário foram, como é lógico, fruto de um longo processo de reflexão, análise e debate sobre as vantagens e desvantagens relativas aos dois modelos considerados, que se tem intensificado nestes últimos tempos devido ao alargamento, a partir do exercício de 1999, do âmbito subjectivo da CGE de todo o sector público.

Para dar uma visão global da questão, pretende-se nos parágrafos seguintes analisar a regulação jurídica do Relatório Anual, fazer uma breve resenha histórica da prática seguida até à data e contribuir com algumas ideias sobre a definição, estrutura e conteúdo do Relatório Anual, entendido como Registo de Actividades, sem excluir a análise do enquadramento do novo modelo no actual âmbito jurídico.

2. RELATÓRIO OU REGISTO ANUAL: REGULAMENTAÇÃO

O fundamento jurídico último do Relatório Anual encontra-se na Constituição, em cujo Artigo 136.2 se diz que *«o Tribunal de Contas, sem prejuízo da sua própria jurisdição, submeterá às Cortes Gerais um Relatório Anual, no qual, quando proceda, comunicará as infracções ou responsabilidades em que, na sua opinião, se tenha incorrido».*

Desta forma, para o devido enquadramento do Relatório Anual nos documentos em que se expressam os resultados do exercício da função fiscalizadora do Tribunal de Contas torna-se necessário recorrer à sua Lei

Orgânica 2/1982, de 12 de Maio (LOTCu) e, mais concretamente, aos artigos 10, 12 e 13, que estabelecem o seguinte:

Artigo 10: *«O Tribunal de Contas, por delegação das Cortes Gerais, procederá ao exame e comprovação da Conta Geral do Estado, no prazo de seis meses a contar da data em que tenha sido entregue. O Plenário, ouvido o Fiscal, emitirá a declaração definitiva que entender para ser submetida às Câmaras juntamente com a proposta adequada, procedendo à sua transferência para o Governo.»*

Artigo 12: *«O resultado da fiscalização será exposto através de relatórios ou registos de actividades ordinárias ou extraordinárias e de moções ou notas que serão remetidos às Cortes Gerais para serem publicados no Boletim Oficial do Estado.*

Quando a actividade fiscalizadora se referir às Comunidades Autónomas ou a entidades que delas dependam, o Relatório será igualmente submetido à Assembleia Legislativa da respectiva Comunidade e será, também, publicado no seu Boletim Oficial.

2. O Tribunal de Contas fará constar o número de infracções, abusos ou práticas irregulares que tenha observado, com indicação da responsabilidade em que, na sua opinião, se tenha incorrido e das medidas para a exigir.»

Artigo 13: *«1. Em conformidade com o artigo 136.2 da Constituição, o Relatório ou Registo de Actividades Anual que o Tribunal deve remeter às Cortes Gerais deverá incluir a análise das Conta Geral do Estado e das demais do sector público. Além disso, será extensivo à fiscalização da gestão económica do Estado e do sector público designadamente nos seguintes aspectos:*

a) A observância da Constituição, das Leis reguladoras das receitas e despesas do sector público e, de um modo geral, das normas que afectem a actividade económico-financeira deste.

b) O cumprimento das previsões e a execução dos Orçamentos do Estado, das Comunidades Autónomas, das corporações locais e das restantes entidades sujeitas a um regime orçamental público.

c) *A racionalidade na execução da despesa pública com base em critérios de eficiência e economia.*

d) *A execução dos programas de actuação, investimentos e financiamento das sociedades estatais e dos demais planos ou previsões que regem a actividade das empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções imputadas a fundos públicos.*

2. Idêntico Relatório será remetido anualmente às Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas para o controlo económico e orçamental da sua actividade financeira.

3. O relatório conterá um Registo das actividades jurisdicionais do Tribunal durante o exercício económico correspondente.»

Em minha opinião, estas disposições articulam um sistema completo e coerente para canalização dos resultados da actividade fiscalizadora do Tribunal de Contas. Com efeito:

a) No artigo 10 da LOTCu e no artigo 33 da Lei 7/1988 de 5 de Abril sobre o Funcionamento do Tribunal de Contas (LFTCu), contempla-se a elaboração de uma Declaração definitiva relativa à Conta Geral do Estado (CGE).

Se considerarmos que a CGE tem uma correlação material e formal com os Orçamentos Gerais do Estado[2] e que, consequentemente, representa o cumprimento por parte do Executivo das autorizações contidas na Lei dos Orçamentos Gerais do Estado, é lógico que o destinatário natural da CGE sejam as Cortes Gerais e que os resultados do seu exame e comprovação, efectuados pelo Tribunal de Contas por sua delegação, se materializem num documento específico («Declaração definitiva») no qual se informe, no mínimo, sobre a representatividade e regularidade, formal e contabilística, da CGE e se formule a proposta apropriada.

Além deste conteúdo mínimo relativo à fiabilidade das Contas, a função fiscalizadora do Tribunal estende-se à avaliação do cumprimento dos

2 Esta correlação foi propugnada pelo Tribunal de Contas num momento em que ainda não se produzia, na 3ª recomendação da «Moção sobre diversos aspectos relativos à prestação de contas ao sector público estatal e ao conteúdo e âmbito da Conta Geral do Estado», aprovada pelo Plenário do Tribunal de Contas de 27 de Junho de 1996, e publicada no BOE de 10 de Janeiro de 1998.

princípios de legalidade, eficiência, economia e eficácia na gestão económico-financeira pública, recolhendo-se os resultados correspondentes, no documento antes referido e nos previstos nos artigos 12 e 13 da LOTCu, a que seguidamente se faz referência.

b) No artigo 12, estabelece-se a forma normal de expressão dos resultados das fiscalizações, os documentos em que se expressam, a sujeição aos seus destinatários naturais (Cortes Gerais e Assembleias Legislativas) e a sua publicação nos *Diários Oficiais* correspondentes.

Todos estes documentos (relatórios, registos, moções e notas)[3] estão contemplados na LOTCu como formalmente independentes do Relatório Anual (e da Declaração definitiva), tanto na sua tramitação, como na sua sujeição aos destinatários e publicação nos *Boletins Oficiais*, facto que deve ser sublinhado por ser a seguir modificado pela Lei de Funcionamento.

De um modo geral, através dos documentos previstos neste artigo 12 da LOTCu, têm sido canalizados os resultados de fiscalizações de âmbito subjectivo limitado e não os referentes ao controlo de um aspecto ou área determinada, sobre todo um subsector público ou conjunto de entidades («fiscalizações horizontais»), razão por que estas se têm vindo a incluir directamente no Relatório Anual a que se refere o artigo 13 da LOTCu. Esta prática, embora provavelmente induzida, não é considerada obrigatória pelo disposto nos artigos 12 e 13 já referidos e, por conseguinte, como

3 Os relatórios são os documentos habituais ou usuais aprovados pelo Plenário, nos quais se expressa a função fiscalizadora do Tribunal de Contas. A LOTCu e a LFTCu referem-se sempre a «relatórios ou registos», pelo que se poderiam considerar termos sinónimos; contudo, embora o conteúdo possa ser semelhante, no registo enfoca-se a perspectiva do sujeito fiscalizador e não o objecto fiscalizado, como acontece no relatório. As moções são documentos nos quais, face aos resultados fiscalizadores contidos, normalmente, nos relatórios e registos, se propõe a adopção de medidas relativas, em geral, à modificação ou interpretação das normas legais ou regulamentares que, na opinião do Tribunal, conduziriam à melhoria da gestão económica e financeira pública. Finalmente, as notas são análogas às moções, mas nelas se recomenda a modificação de práticas administrativas; utilizam-se também como veículo de expressão dos resultados de investigações complementares ou adicionais a um relatório, quer para aprofundamento de determinados aspectos, quer para a realização de um acompanhamento das recomendações nele formuladas. Nos primeiros anos da nova etapa do Tribunal, iniciada em 1982, usam-se profusamente as notas para as mesmas finalidades dos relatórios, embora o seu âmbito objectivo tenda a ser mais restrito (operações ou aspectos de gestão concretos).

tentarei demonstrar mais adiante, seria conveniente modificá-la no novo modelo do Relatório Anual como Registo de Actividades[4].

c) A enumeração de documentos em que se reflecte a função fiscalizadora do Tribunal de Contas completa-se com o Relatório Anual contemplado no artigo 13 supracitado e transcrito.

Da sua leitura não pode concluir-se se os aspectos a que deve referir-se (observância da Constituição e das Leis, cumprimento das previsões e a execução dos orçamentos, racionalidade na execução da despesa pública, etc.) devem ser fruto de actuações específicas dirigidas a esse fim, obter-se a partir dos documentos referidos nos artigos 10 e 12 da LOTCu, ou extrair-se de ambas as fontes. O artigo abre espaço para que se proceda de uma ou outra forma. Mais adiante veremos até que ponto isto afecta o modelo do Relatório Anual como Registo de Actividades aqui considerado.

Outra questão suscitada pela leitura deste artigo é se a «análise da Conta Geral do Estado e das restantes do sector público», bem como dos aspectos enumerados nas alíneas *a), b), c) e d),* em relação aos quais – conforme o disposto no parágrafo 2 do artigo aqui comentado – se alargará, entre outros, a fiscalização da gestão económica do Estado e do sector público, devem entender-se como um conteúdo mínimo do Relatório Anual ou se é uma simples indicação. Eu não me inclinaria para a segunda alternativa, embora considere que a questão é duvidosa e, em todo o caso, seria muito conveniente que a programação anual de fiscalizações do Tribunal de Contas se pronunciasse sobre todos e cada um dos aspectos assinalados.

Com a publicação da LFTCu, a regulamentação do Relatório ou Registo Anual completa-se em alguns aspectos e sendo introduzidas também determinadas alterações que é conveniente assinalar. No artigo 28 da LFTCu lê-se o seguinte:

---

4 Embora se trate de uma questão alheia ao tema principal é conveniente manifestar aqui as sérias dúvidas que suscita a aplicação do parágrafo 2 do artigo 12 da LOTCu, no que se refere à exigência, nele contida, de fazer constar – deve entender-se nos documentos citados no parágrafo 1 – as «responsabilidades em que se tenha incorrido e as medidas para as exigir», uma vez que só seria procedente realizar após a conclusão dos correspondentes procedimentos administrativos ou jurisdicionais, que se produzem após a aprovação destes documentos pelo Plenário. Tais dúvidas levaram a que a prática seguida não seja uniforme, o que deveria ser corrigido pela adopção de um critério comum em todos os documentos de fiscalização emitidos pelo Tribunal de Contas.

«1. Os Relatórios ou Registos, Moções ou Notas aprovados pelo Plenário do Tribunal como resultado da sua função fiscalizadora, bem como as alegações e justificações a que se refere o artigo 44 da presente Lei que tenham sido aduzidas em cada procedimento de fiscalização, serão expostos integrados no Relatório ou Registo Anual que o Tribunal deverá submeter, para tramitação parlamentar às Cortes Gerais e, naquilo que os afecte, às Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas e aos Plenários das corporações locais, tudo isto em cumprimento do disposto nos artigos 136.2 da Constituição e 13 da Lei Orgânica 2/1982 e sem prejuízo do estabelecido nos parágrafos 4 e 6 do presente artigo.

O Relatório ou Registo Anual incluirá também um Registo das Actividades jurisdicionais do tribunal durante o ano correspondente.

2. Conhecido pela Comissão Mista Congresso-Senado para as Relações com o Tribunal de Contas do resultado das actividades fiscalizadoras e, depois de a referida Comissão ter procedido ao seu exame, as Resoluções que venham a ser aprovadas serão publicadas no Boletim Oficial do Estado juntamente com o Relatório ou Registo.

3. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas enviará o Relatório ou Registo ao Governo da Nação, aos Conselhos dos Governos das Comunidades Autónomas ou aos Plenários das corporações locais, conforme for o caso.

4. Quando As Cortes Gerais ou as Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas assim o acordem, ou quando, em casos de extraordinária e urgente necessidade, o Tribunal de Contas o considerar pertinente, este último dará conhecimento àquelas do resultado de quaisquer procedimentos fiscalizadores através de Relatórios ou Registos extraordinários.

O Tribunal procederá a transferência destes Registos para os Governos correspondentes, sem prejuízo da sua tramitação parlamentar, em separado do Registo ou Relatório Anual, seguindo-se em todo o caso o procedimento estabelecido no parágrafo 2 deste artigo.

5. Os resultados obtidos relativamente à correcção das infracções, abusos e práticas irregulares detectadas pelo Tribunal de Contas e o

grau de cumprimento das observações emanadas do mesmo serão incorporados no Relatório ou Registo Anual.

6. Em todo o caso, o Tribunal de Contas enviará às Cortes Gerais e, caso seja necessário, às Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas, todas as moções ou notas que considere convenientes, propondo as medidas que julgue conduzirem a uma melhoria da gestão económico-financeira do sector público, tendo em conta o mencionado nos Relatórios ou Registos, ordinários ou extraordinários referidos nos parágrafos anteriores e, a partir do resultado do exame das contas ou procedimentos de fiscalização de que tenha tido conhecimento.»

Da leitura deste artigo, deduz-se o seguinte:

a) Em primeiro lugar, ampliam-se os destinatários contemplados no artigo 13 da LOTCu (Cortes Gerais e Assembleias Legislativas) ao Governo da Nação, Conselhos dos Governos das Comunidades Autónomas e Plenários das corporações locais, conforme o caso, o que é totalmente lógico.

b) Em segundo lugar, determina-se a publicação do Relatório Anual, já estabelecida na LOTCu, mas acompanhando as Resoluções que sejam aprovadas em consequência do seu exame parlamentar, o que também parece correcto.

c) Em terceiro lugar, estabelece-se que os relatórios ou registos de actividades, moções ou notas aprovadas pelo Plenário do Tribunal, como resultado da sua função fiscalizadora, bem como as alegações e justificações a que se refere o artigo 44, serão integrados no Relatório ou Registo Anual, com as duas excepções contempladas nos parágrafos 4 e 6 do artigo 28 da LFTCu aqui comentado.

Neste ponto, a LFTCu pretendeu, de alguma forma, modificar o modelo desenhado na LOTCu, que já descrevemos sucintamente, ao canalizar para o Relatório Anual os relatórios ou registos e moções ou notas a que se refere o artigo 12 da última. Documentos que, segundo indicado, eram independentes do Relatório Anual, pela sua natureza e na sua tramitação.

Esta modificação tinha, e tem, na minha opinião, sérios inconvenientes: por um lado, ao adiar-se o envio dos relatórios e demais documentos aprovados, para as Cortes Gerais e restantes destinatários até à conclusão do Relatório Anual, estes perdem o carácter imediato e, portanto, utilidade, e por outro lado, o envio anual e em bloco às Cortes Gerais (salvo pelas excepções referidas nos parágrafos 4 e 6) da volumosa documentação onde foram recolhidos os resultados dos numerosos procedimentos fiscalizadores desenvolvidos num ano, dilui os resultados parciais, por mais importantes que sejam, no conjunto, e elimina a presença pública do Tribunal de Contas durante a maior parte do ano, perdendo-se assim, pelo menos parcialmente, a eficácia preventiva que tem todo o controlo.

Para evitar estes inconvenientes, o Plenário do Tribunal de Contas, tem vindo a fazer um vasto uso da excepção referida no artigo 28.4 da LFTCu, remetendo imediatamente para as Cortes Gerais, após a sua aprovação, praticamente a totalidade dos relatórios e outros documentos de fiscalização aprovados.

3. O RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO: PRÁTICA SEGUIDA EM RELAÇÃO AOS EXERCÍCIOS ECONÓMICOS 1978-1998

A aplicação prática pelo Tribunal de Contas dos artigos 10, 12 e 13 da LOTCu e dos artigos correspondentes da LFTCu, nos quase vinte anos que decorreram desde a sua promulgação, tem sido variável, tendo-se produzido frequentes modificações. Podem diferenciar-se diversas etapas:

1ª) A primeira etapa corresponde aos exercícios económicos de 1978 a 1982. Durante este período, o Plenário aprova vários relatórios, moções e notas que submete à Comissão Mista Congresso-Senado para as Relações com o Tribunal de Contas, de forma individual e independente. Por outro lado, emite anualmente um «Registo-opinião sobre a Conta Geral do Estado do exercício...», que consta de duas partes principais: «opinião sobre a Conta Geral do Estado do exercício...» e «Relatórios complementares que acompanham a opinião sobre a Conta Geral do Estado do exercício...».

Com a primeira parte, que termina com uma "Declaração Definitiva" sobre a Conta Geral do Estado, dá-se cumprimento ao artigo 10 da LOTCu; a mesma é acompanhada pelos resultados do exame das Contas da Segurança Social e das sociedades estatais. Na segunda parte («Relatórios com-

plementares») inclui-se uma série heterogénea de trabalhos de fiscalização; desta forma, recolhe-se no Registo-opinião de 1981:

- Um relatório relativo à elaboração e execução dos Orçamentos para 1981.

- Um resumo dos relatórios e notas enviados às Cortes Gerais desde a apresentação do anterior Registo-opinião.

- Um relatório sobre a RTVE, exercício de 1981, não enviado previamente às Cortes Gerais e mais três relatórios na mesma situação, relativos às retribuições dos funcionários, despesas de carácter social e representativo e contratação administrativa.

- Um relatório sobre as actuações jurisdicionais da Secção de julgamento durante o exercício de 1981.

E, como novidade desse ano – diz-se – seis relatórios de fiscalização de outras tantas Comunidades Autónomas e uma análise selectiva das Contas do Subsector Local de 1981.

2ª) Durante os exercícios de 1983 e 1984, individualiza-se o «Relatório Anual» com este mesmo nome, continuando-se a sua tramitação simultânea com a «Declaração Definitiva sobre a CGE». O seu conteúdo é semelhante ao descrito no «Registo-Opinião», embora mais estruturado e com a particularidade de já não recolher o «resumo» dos Relatórios e outros documentos aprovados pela Sessão Plenária e submetidos às Cortes Gerais.

3ª) Com o «Relatório Anual sobre a gestão do sector público em 1985», o primeiro que se elabora após a entrada em vigor da Lei de Funcionamento, estabelecem-se já a estrutura e conteúdo que, com algumas variações, se mantêm até ao exercício de 1998. As suas características mais significativas são as seguintes:

a) Em primeiro lugar, trata-se de um relatório sobre a gestão económico-financeira pública correspondente a um determinado ano, de tal forma que nele só se recolhem, salvo casos excepcionais, os resultados das acções fiscalizadoras referentes a esse ano. Na parte denominada «Registo de Actividades Jurisdicionais» são mencionados os dados estatísticos que reflectem a actividade desenvolvida pela Secção de Julgamento durante o ano de referência (questões postas, resolvidas e pen-

dentes), precedidos de uma exposição sobre os principais aspectos da doutrina dos órgãos jurisdicionais contabilísticos no mesmo ano.

b) Do ponto de vista formal a estrutura é a seguinte: após a «Introdução», dedicada principalmente à descrição do âmbito jurídico e umas «Observações Gerais», que constituem o resumo e as conclusões do documento, agrupam-se os conteúdos por subsectores públicos («Sector público estatal», «Segurança Social» e «Sector público territorial», dividido em «Comunidades Autónomas» e «Corporações Locais»), concluindo com o «Registo de Acções Jurisdicionais».

c) Os resultados obtidos através do exame e comprovação da Conta Geral do Estado, que constituem os fundamentos e desenvolvimento da Declaração definitiva, incluem-se como primeiro capítulo do Relatório Anual dedicado ao sector público estatal, emitindo-se esta Declaração em documento separado que se processa juntamente com o Relatório Anual. A partir de 1991, a tramitação de ambos os documentos passou a ser totalmente independente, separando-se da chamada FDDD («Fundamentos e Desenvolvimento da Declaração Definitiva») do Relatório Anual, para passar a ser parte integrante, de acordo com o seu conteúdo, da Declaração definitiva.

d) No Relatório Anual são incluídos, tanto os resultados das fiscalizações e análises específicas que sejam aprovados pelo Plenário conjuntamente com ele, como os relatórios ou outros documentos de fiscalização aprovados em separado, mas que, ao não serem considerados incluídos nas excepções referidas nos parágrafos 4 e 6 da LFTCu, não são remetidos às Cortes Gerais no momento da sua aprovação. Como já foi dito anteriormente, nestes últimos anos os relatórios aprovados são, em geral, enviados às Cortes Gerais separadamente do Relatório Anual, sem qualquer reflexo neste, que fica por isso confinado no seu conteúdo aos resultados de um conjunto heterogéneo de fiscalizações programadas *ad hoc* e que se aprovam não individualmente mas sim no acto de aprovação do Relatório Anual de que fazem parte. Uma excepção é o capítulo correspondente às Comunidades Autónomas, o qual é elaborado a partir dos Relatórios Anuais referentes a cada uma delas, previstos no artigo 13.2 da LOTCu[5]. O último Relatório Anual aprovado pelo Plenário diz respeito ao exercício de 1998; nele se tramitam independentemente,

5 Em minha opinião, estes Relatórios Anuais devem continuar com o modelo tradicional de relatórios relativos à gestão económico-financeira desenvolvida num determinado exercício.

como já se vinha fazendo desde 1992, as partes correspondentes ao sector público estatal e ao sector público territorial, a fim de não se condicionar a aprovação e tramitação ulterior de uma parte pelo eventual atraso da outra; o seu conteúdo é o que figura no Anexo 1.

No anexo 2 inclui-se um quadro com a denominação e datas de aprovação dos documentos de fiscalização aprovados pelo Plenário em cumprimento dos artigos 10 e 13 da LOTCu, desde a promulgação desta Lei em 1982 até ao presente. Da sua análise, retiram-se as seguintes conclusões:

1ª) O desfasamento temporal entre o termo do ano de referência das contas e da gestão fiscalizadas e a data de aprovação pelo Plenário dos documentos correspondentes foi substancial e progressivamente reduzido desde o início da nova etapa do Tribunal de Contas em 1982 até ao momento actual. Assim, o primeiro «Registo-Opinião» correspondia ao exercício económico de 1978 e foi aprovado pelo Plenário do Tribunal a 5 de Outubro de 1983, com um desfasamento, portanto, de quatro anos e nove meses; os documentos correlativos correspondentes a 1998, em que se desdobrou aquela, foram aprovados como segue: a 30 de Novembro de 2000 a Declaração definitiva, a 1 de Fevereiro de 2001 o Relatório Anual – sector público estatal – e a 29 de Maio de 2001 o Relatório Anual – sector público autonómico e local – , com um desfasamento médio aproximado de dois anos e dois meses. Esta redução é atribuída, é justo reconhecer, não só ao esforço desenvolvido pelo Tribunal, mas também ao esforço das Administrações Públicas, que foram reduzindo os tradicionais atrasos na apresentação das contas e cumprindo os prazos legais[6].

2ª) Desde o exercício de 1992 até ao de 1998[7] a Declaração definitiva sobre a CGE foi aprovada pelo Plenário e remetida às Cortes Gerais no mais curto prazo de tempo possível, tendo em conta: I) o prazo legal para remessa da CGE ao Tribunal (até 31 de Outubro do ano seguinte ao que se referem), uma vez que, embora tenha o carácter de urgência máxima, foi e

6 Apesar desta apreciação favorável, existem ainda alguns subsectores públicos em que o cumprimento desta obrigação continua muito longe de ser o ideal, como se manifesta nos títulos de apresentação de contas do Relatório Anual - sector público autonómico e local do exercício de 1997 e do Relatório Anual – sector público estatal do exercício de 1998, publicados no BOE de 22 e 29 de Agosto de 2001, respectivamente.

7 O Tribunal de Contas está a trabalhar para recuperar o atraso acumulado relativamente à Formulação da Declaração definitiva sobre a CGE do exercício de 1999, originado pela ampliação já comentada do âmbito subjectivo da CGE a todo o sector público estatal, que obrigou a elaborar um novo esquema organizativo num período pouco propício por coincidir com o processo de renovação do Plenário.

é muito difícil encurtá-lo devido às tarefas prévias de revisão e controlo que a Intervenção Geral da Administração do Estado tem de levar a cabo sobre as contas que a integram; 2) o prazo atribuído ao Tribunal para proceder ao exame e comprovação da CGE, que não pode ser reduzido sem prejudicar o rigor e a qualidade do trabalho; 3) o trâmite de alegações previsto no artigo 44 da LFTCu relativamente ao qual, devido ao grande número de alegantes, deve fazer-se uso justificado do prazo máximo legal permitido (prorrogação incluída), e 4) o grande e laborioso procedimento interno de tramitação seguido no Tribunal até à aprovação do documento, que é difícil (e, provavelmente, inconveniente) simplificar e abreviar, pelo menos de maneira significativa.

3ª) Razões semelhantes às indicadas no ponto anterior impediram reduzir o desfasamento final de aproximadamente dois anos e três meses que existe entre o exercício de referência e a emissão do Relatório Anual correspondente. Com efeito, a configuração deste documento como relatório sobre a gestão pública levada a cabo durante um determinado ano, descrita nos parágrafos anteriores, determinava a necessidade de:

- Esperar, para dar inicio às acções de fiscalização – referentes à gestão de um determinado ano e, em geral, apenas a um -, pela remessa ao Tribunal das contas e demais documentação complementar, correspondentes a esse ano.

- Compassar todos os trabalhos de fiscalização programados para a elaboração do Relatório Anual, visto que a demora de algum ou alguns deles – como ocorria com certa frequência – impedia a continuação da tramitação do conjunto, produzindo-se, consequentemente, os correspondentes atrasos.

- Submeter a alegações o conjunto do Relatório Anual, na parte correspondente ao sector estatal, já que os procedimentos ou trabalhos fiscalizadores singulares não eram anteriormente objecto desse trâmite[8].

8 A fórmula adoptada para o envio do anteprojecto de Relatório Anual para alegações do Governo (através do Ministro da Presidência) tinha, e tem, na minha opinião, como justificação mais provável a simples pragmática de simplificar para o Tribunal de Contas um trâmite que, de outra forma, dado o grande número e a diversidade dos alegantes, teria sido e seria muito trabalhoso e complexo. Os serviços correspondentes da Administração têm vindo a coordenar todo o processo de distribuição de textos aos responsáveis pelas contas e pela gestão fiscalizada, e de recolha – e é de supor que também da revisão – das alegações formuladas que, uma vez compendiadas eram enviadas normalmente em remessas sucessi-

4. REGISTO ANUAL DE actividades: UM PROJECTO A DEFINIR E APLICAR DE IMEDIATO

Dadas as deliberações do Plenário transcritas no início desta comunicação, que aprovam o novo modelo ou abordagem do Relatório Anual, mas não o seu alcance e conteúdo, neste último parágrafo da comunicação, vou tentar responder, numa perspectiva meramente doutrinal, às seguintes questões: 1ª) Em que deveria consistir a nova configuração do Relatório Anual como Registo Anual de Actividades; 2ª) Que vantagens apresentaria sobre o anterior modelo; 3ª) Qual o seu enquadramento no actual âmbito jurídico e 4ª) Qual poderia ser a sua estrutura e conteúdo.

4.1 O Relatório Anual como Registo Anual de Actividades.

Em relação ao Relatório Anual concebido como «Relatório sobre a Gestão económico-financeira levada a cabo pelas entidades públicas durante um ano concreto e determinado», o modelo como «Registo de Actividades» pretende, na essência, valorizar a referida gestão a partir da actividade fiscalizadora desenvolvida pelo Tribunal de Contas no ano de referência, normalmente o ano imediatamente anterior ao da sua emissão.

Desta nota essencial derivam as características de um documento deste tipo. Essas características seriam as seguintes:

a) Em primeiro lugar a informação recolhida no Registo pode referir-se a vários exercícios de gestão – e não apenas a um como no anterior modelo – pois são vários os exercícios susceptíveis de serem fiscalizados pelo Tribunal num determinado ano.

b) Em segundo lugar, «as acções fiscalizadoras» a que se refere o Registo têm uma tramitação independente, carecendo de sentido que se lhe apliquem determinados trâmites próprios das referidas acções, como seria o caso de alegações.

---

vas ao Tribunal pela mesma via de envio (Ministério da Presidência). O duvidoso enquadramento deste procedimento de alegações nas prescrições do artigo 44 da LFTCu deu sempre origem a não poucos inconvenientes, entre os quais o atraso relativo aos prazos máximos para alegar, atribuível, em geral, mais ao procedimento em si que aos alegantes.

c) Em terceiro lugar, e como corolário da característica anterior, a dimensão normal do "Registo de Actividades" é muito mais reduzida do que a que é própria do documento alternativo aqui considerado.

4.2 Vantagens e desvantagens do Registo Anual de Actividades

As vantagens do novo modelo do Relatório Anual estão implicitamente indicadas nos parágrafos anteriores e seriam, principalmente, as que seguidamente se expõem:

a) Com respeito à data de emissão, o Registo relativo a um ano poderia ser emitido durante os primeiros meses do ano seguinte, sempre que não estivesse sujeito aos condicionamentos básicos que dariam lugar ao desfasamento temporal do anterior modelo; as contas e a documentação fiscalizadas seriam as recebidas com antecedência suficiente para serem examinadas e recolhidas no Registo; o eventual atraso de algum ou alguns procedimentos fiscalizadores não condicionaria a aprovação do Registo, uma vez que ficariam excluídos deste para constarem do ano ou anos seguintes e, finalmente, não teria de submeter-se a alegações porque os procedimentos singulares a partir dos quais seria elaborado já teriam cumprido esse trâmite.

Deve sublinhar-se, no entanto, que esta vantagem de redução do desfasamento temporal entre a gestão e a sua avaliação seria apenas nominal se os procedimentos singulares a partir dos quais se elabora o Registo carecerem de carácter imediato. Que vantagens haveria, por exemplo, em emitir o Registo de Actividades do ano 2002 em Abril de 2003 se as acções levadas a cabo pelo Tribunal durante o primeiro ano se referirem em geral aos exercícios de 2000 e anteriores? Partindo desse ponto de vista, para que o novo modelo se torne efectivo no que se refere aos aspectos aqui considerados, deve ser acompanhado da maior aproximação possível ao período fiscalizado, respeitando sempre, isso sim, o carácter consumptivo ou *a posteriori* inerente à função fiscalizadora do Tribunal de Contas.

b) Relativamente ao conteúdo, o do Registo de Actividades seria mais útil que o do Relatório Anual uma vez que, dado o seu carácter de síntese sistemática dos resultados obtidos nos diferentes procedimentos fiscalizadores, ele teria dimensões muito mais reduzidas e um conteúdo mais interessante, o que, provavelmente, tornaria a sua leitura mais acessível e atraente.

c) A vantagem fundamental e motivo determinante para a decisão de mudança de modelo adoptada pelo Plenário seria evitar os problemas de sobreposição de tarefas e repetição de conteúdos fiscalizadores entre as actividades e documentos contemplados nos artigos 10 e 13 da LOTCu, que agora seriam agravados com o alargamento das Conta Geral do Estado a todo o sector púbico estatal.

d) Finalmente, e ainda que tudo o que foi acima exposto não constitua por si só uma vantagem, a mudança de modelo referida suporia um alinhamento com a prática generalizada dos órgãos constitucionais e de relevância constitucional que, de acordo com a sua normativa, elaboram os seus Registos de Actividades de um ano durante os primeiros meses do ano seguinte.

A diferente prática seguida pelo Tribunal de Contas em relação a estes órgãos, deve-se ao facto de a situação estar muito mais clara nas suas disposições legais que nas do Tribunal[9], provavelmente porque a natureza da função fiscalizadora se presta a ambos os modelos, enquanto que a dos outros órgãos (e a jurisdicional do Tribunal de Contas) não[10].

O maior inconveniente do novo modelo é, sem dúvida, o facto de a atribuição da gestão realizada ficar mais dispersa do que no modelo anterior por não se cingir a um exercício determinado e por o ano de referência do Registo não coincidir com o ano da gestão. Este defeito seria, logicamente, atenuado com a aproximação temporal entre a fiscalização e o período fiscalizado.

4.3 O Registo Anual de Actividades no actual quadro jurídico

O modelo de Registo preconizado é perfeitamente compatível com o quadro jurídico configurado pela LOTCu e pela LFTCu. De outra forma,

9 Um exemplo claro disto é o artigo 109.1 da Lei Orgânica 6/1985, de 1 de Julho, do Poder Judicial, que estabelece que «o Conselho Geral do Poder Judicial enviará anualmente às Cortes Gerais um Registo sobre o estado, funcionamento e actividades do próprio Conselho e dos Julgados e Tribunais de Justiça. Além disso, incluirá as necessidades que, na sua opinião, existam em matéria de pessoal, instalações e recursos em geral, para o correcto desempenho das funções que a Constituição e as leis atribuem ao Poder Judicial.

10Na realidade, o Registo das Actividades Jurisdicionais" é um registo de actividades, com a particularidade de que, para ser coerente temporalmente com o resto do Relatório Anual, o ano das actividades seja coincidente com o de gestão a que este se refere.

escusado será dizer, não teria sido deliberada pelo Plenário do Tribunal a sua aplicação.

Mas vale a pena dedicar algumas linhas a esta questão, porque em alguns debates sobre o tema a que assisti, manifestaram-se algumas opiniões que punham em dúvida esta afirmação.

Na minha opinião, no artigo 13 da LOTCu nada faz pensar que a vontade do Legislador fosse que o «Relatório ou Registo Anual» se focalizasse como relatório sobre a gestão pública de um determinado ano. No único parágrafo em que se faz menção expressa ao período temporal é no parágrafo 3 (*«O Relatório incluirá um Registo das acções jurisdicionais do Tribunal durante o exercício económico correspondente»),* e nele, a abordagem é precisamente a contrária, ainda que referida, isso sim, à função de julgamento contabilístico do Tribunal.

É certo que alguns dos documentos, objecto material da fiscalização (por exemplo, a Conta Geral do Estado, os orçamentos, etc.), têm um carácter anual mas, não é menos certo que não se exige que o «Relatório ou Registo Anual» deva, necessariamente, referir-se a um único exercício, nem que todos os procedimentos fiscalizadores tenham de versar sobre o mesmo ano.

Se isto é assim na LOTCu, o panorama torna-se, no entanto, mais claro a favor do Registo na LFTCu. O artigo 28.1 dispõe-se que integrados no Relatório ou Registo Anual, se exponham «os relatórios ou registos, moções ou notas aprovados pelo Plenário do Tribunal como resultado da sua função fiscalizadora», e, obviamente, estes não devem referir-se, nem se referem de facto, a um só exercício económico.

A única dúvida que teria razão de ser é se o uso alargado, de que já falámos, da excepção contemplada no parágrafo 4 do artigo 28 da LFTCu, poderia esvaziar de conteúdo o Registo, o que aconteceria se os relatórios ou registos "extraordinários" – assim designados pela Lei – elaborados ao seu abrigo não tivessem cabimento no Registo Anual de Actividades. Mas as coisas não se passam assim; a Lei quis que todos os documentos derivados da função fiscalizadora, sejam eles de carácter ordinário ou extraordinário, tivessem o seu reflexo no «Relatório ou Registo Anual», como demonstra o facto de que as moções ou notas estarem contempladas tanto no parágrafo 1 do artigo 28 (que estabelece a sua inclusão no referido Rela-

tório ou Registo) como no parágrafo 5 (que dispõe a sua sujeição independente às Cortes Gerais).

De tudo isto se conclui que a nova configuração do Relatório Anual não só está em conformidade com a legislação aplicável, como também se ajusta melhor a ela do que a anterior.

4.4 Conteúdo e Estruturas do Registo Anual de Procedimentos

Se o conteúdo do Registo Anual de Procedimentos, segundo todas as indicações, deve ser extraído de todos os procedimentos fiscalizadores desenvolvidos pelo Tribunal de Contas e concluídos durante o ano a que o mesmo se refere, torna-se evidente que o seu conteúdo será determinado pelos resultados obtidos da execução do programa de fiscalizações desse ano. Em minha opinião, e ainda que tal não supusesse violentar as normas, careceria de sentido incluir no Registo procedimentos fiscalizadores a tramitar e a aprovar juntamente com este; isso suporia desvirtuar o novo modelo e fazê-lo perder, pelo menos em parte, as suas vantagens comparativamente ao antigo. Todos os procedimentos com reflexo ulterior no Registo, e independentemente de serem submetidos às Cortes Gerais e Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas, junto ou separadamente do Registo, devem, em minha opinião, ser objecto de tramitação e aprovação independente pelo Plenário. Um conteúdo misto do Registo, que misturasse resumos de fiscalizações aprovadas independentemente pelo Plenário com textos novos de outros procedimentos programados para o completarem e tramitados num só acto como partes integrantes do mesmo, não estaria de acordo com a sua natureza.

Por outro lado, mesmo quando os procedimentos estabelecidos no artigo 31 e seguintes da LFTCu[11] e os conteúdos do Relatório ou Registo

---

11 O artigo 31 da LFTCu estabelece o seguinte: «O exercício da função fiscalizadora do Tribunal de Contas será levado a cabo mediante:

a) O exame e comprovação da Conta Geral do Estado.

b) O exame e comprovação das Contas Gerais e parciais de todas as entidades e organizações integrantes do sector público e das que devam prestar os próprios beneficiários de ajudas procedentes de um mesmo sector, tais como subvenções, créditos ou avales.

c) O exame dos expedientes referentes aos contratos celebrados pela Administração do Estado e das demais entidades do sector público.

d) O exame da situação e variações do património do Estado e demais entidades do sector público;

Anual do artigo 13 da LOTCu, tivessem um carácter meramente indicativo – o que é discutível —, não restam dúvidas de que um exercício adequado da função fiscalizadora não deveria afastar-se muito deles. Daí a necessidade de que o programa anual de fiscalizações contemple, no mínimo, os procedimentos assinalados no artigo 31 da LFTCu [alíneas *a), b), c), d) e e)*] e com a capacidade suficiente para que o Tribunal se possa pronunciar sobre as questões a que se refere o artigo 13.1 da LOTCu.

Deste modo, é inerente a todo o Registo de Actividades uma referência à situação, organização e meios físicos e financeiros com que a Instituição contou durante o período correspondente para levar a cabo essas actividades.

Com estes pressupostos considero que o conteúdo ideal para o Registo Anual de Acções – provavelmente difícil de conseguir durante os dois ou três primeiros anos – deveria compreender os seguintes pontos:

1. Uma apresentação do documento no qual se fundamente a sua emissão e se descreva o ambiente, jurídico e factual, em que se insere o documento e que tenha tido repercussão no âmbito próprio de actuação do Tribunal de Contas.

2. Uma breve referência à organização, funcionamento e meios do Tribunal de Contas no ano.

3. O Registo de acções fiscalizadoras que incluiria:

3.1 Uma menção ao programa de fiscalizações do ano, aprovado pelo Plenário e submetido à Comissão Mista Congresso-Senado para as Relações com o Tribunal de Contas [art. 3 *a*) da LFTCu], com indicação das incidências surgidas durante a sua execução e, particularmente, as que estiveram ligadas, neste caso, à falta de colaboração das entidades obrigadas a prestá-la (art. 30.5 da LFTCu).

3.2 Uma exposição sistemática e geral dos principais resultados derivados dos procedimentos fiscalizadores seguidos e concluídos no ano em questão, com despachos específicos do Tribunal em relação a:

---

e) O exame dos expedientes sobre créditos extraordinários e suplementares, bem como sobre as incorporações, ampliações, transferências e demais modificações dos créditos orçamentais iniciais.

f) E quaisquer outros que sejam adequados para o cumprimento da sua função.

- Observância dos preceitos reguladores da actividade económico-financeira pública nos planos constitucional, legal e regulamentar, nomeadamente em matéria orçamental (este termo entendido em sentido lato), contabilístico e contratual.

- Cumprimento das previsões orçamentais, na sua tripla classificação orgânica, económica, funcional ou por programas.

- Racionalidade na execução das despesas e receitas públicas.

3.3 O resultado do acompanhamento realizado pelo Tribunal com o propósito de comprovar a correcção das infracções, abusos e práticas irregulares detectadas nos anos anteriores e o grau de cumprimento das suas recomendações, em conformidade com o estabelecido no artigo 28.5 da LFTCu.

4. O Registo de Actividades Jurisdicionais, que incluiria os conteúdos que tem na actualidade.

5. Recomendações fundamentais derivadas do Registo.

Deve sublinhar-se que o Registo Anual de Actividades, por força da sua própria natureza, não deveria constituir um resumo de todos e de cada um dos relatórios e restantes documentos fiscalizadores remetidos anteriormente às Cortes Gerais e, como tal, debatidos ou a debater por elas, mas algo qualitativamente diferente que permitisse dar uma visão global, não particularizada, do grau em que a gestão económico-financeira pública se submeteu aos princípios de legalidade, eficiência, economia e eficácia a que se refere o artigo 9 da LOTCu.

No que se refere à estrutura, considero que não deveria variar substancialmente da que se deduz da sistematização anterior do seu conteúdo, com a única particularidade de que no sub parágrafo 3.2 seria conveniente abrir, pelo menos, quatro títulos (três dígitos) referentes ao sector público estatal, sector público autonómico, sector público local e outros – neste último seriam recolhidos os resultados das actuações do Tribunal ordenadas por Leis diferentes da LOTCu e LFTCu, nomeadamente as que regulam os processos eleitorais e o financiamento de partidos políticos.

Para terminar, deve sublinhar-se que, para que seja efectiva a transição do modelo anterior para o novo de Registo de Actividades, deve recuperar

o desfasamento temporal inerente ao anterior modelo. Por tudo isto, considera-se correcto a deliberação adoptado pelo Plenário no sentido de que "o primeiro Relatório Anual com a configuração de Registo de Actividades do Tribunal de Contas alargue o seu âmbito aos exercícios de 1999, 2000 e 2001."

ANEXO 1

ESTRUTURA E CONTEÚDO DO RELATÓRIO ANUAL CORRESPONDENTE AO EXERCÍCIO DE 1998

SECTOR PÚBLICO ESTATAL

APRESENTAÇÃO E ÂMBITO JURÍDICO

II.1 CONCLUSÕES

II.2 APRESENTAÇÃO DE CONTAS E REMISSÃO DE CONTRATOS

- II.2.1 Apresentação de Contas
- II.2.2 Remissão de Contratos

II.3 ANÁLISE DO DÉFICE E DO ENDIVIDAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO, SEUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, DA SEGURANÇA SOCIAL E OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS SUJEITAS A REGIME ORÇAMENTAL LIMITATIVO

- II.3.1 Administração Geral do Estado e seus organismos auto nomos
- II.3.2 Entes públicos com orçamento limitativo
- II.3.3 Segurança Social
- II.3.4 Sociedades estatais e entidades financeiras
- II.3.5 Outros entes públicos

II.4 ANÁLISE DAS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO E DOS SEUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

- II.4.1 Alterações de créditos
- II.4.2 Execução do orçamento de despesas
- II.4.3 Análise da execução do orçamento de receitas
- II.4.4 Orçamento funcional
- II.4.5 Análise especial sobre o reflexo orçamental das relações financeiras Espanha/União Europeia

II.5 ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO E DOS SEUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

II.5.1 Objectivos, limitações e alcance desta fiscalização

II.5.2 Procedimento de contratação da Administração Geral do Estado e dos seus organismos autónomos (aspectos comuns).

II.5.3 Contratos de obras da Administração Geral do Estado e dos organismos autónomos.

II.5.4 Contratos de aprovisionamentos da Administração Geral do Estado e dos organismos autónomos.

II.5.5 Contratos de consultadoria e assistência de serviços e de trabalhos específicos e concretos não habituais e outros contratos da Administração Geral do Estado e dos organismos autónomos.

II.6 ANÁLISE DAS CONTAS DA SEGURANÇA SOCIAL

II.6.1 Contas consolidadas das entidades gestoras e do serviço geral

II.6.2 Contas agregadas das mútuas de Acidentes de Trabalho e Doenças profissionais da Segurança Social

II.6.3 Contas agregadas das Fundações constituídas ao abrigo do Real Decreto-Lei 10/1996, de 17 de Junho, sobre a aplicação de novas formas de
Gestão do Instituto Nacional de Saúde (INSALUD).

II.7. ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

II.7.1 As entidades gestoras e serviços gerais da Segurança Social e a contratação.

II.7.2 As Mútuas de Acidentes de Trabalho e Doenças profissionais da Segurança Social e a contratação.

II.7.3 As Fundações constituídas ao abrigo do Real Decreto-Lei 10/1996 de 17 de Junho, e a contratação.

II.8 ANÁLISE DA GESTÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DAS SOCIEDADES E OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS ESTATAIS.

II.8.1 Análise da gestão económico-financeira das sociedades estatais, não financeiras.
II.8.2 Sociedades estatais e entidades financeiras
II.8.3 Outras entes públicos e universidades

REGISTO DAS ACTIVIDADES JURISDICIONAIS.

ANEXOS

SECTOR PÚBLICO TERRITORIAL

APRESENTAÇÃO.

I. SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO

I.1 CONCLUSÕES

I.2 APRESENTAÇÃO DE CONTAS E REMISSÃO DE CONTRATOS

1.2.1 Contas anuais
1.2.2 Processos de contratação

I.3 ANÁLISE DA GESTÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA

I.3.1 Entes Públicos
I.3.2 Administrações Gerais
I.3.3 Relatórios Territoriais

APÊNDICE AO PARÁGRAFO DE RELATÓRIOS TERRITORIAIS DO EXERCÍCIO DE 1997

II. SECTOR PÚBLICO LOCAL

II.1 INTRODUÇÃO

II.1.1 Considerações Prévias

II.1.2 Âmbito
II.1.3 Objectivos
II.1.4 Limitações

II.2 CONCLUSÕES

II.2.1 Sobre a prestação de contas.
II.2.2 Sobre a remissão de contratos.
II.2.3 Sobre a liquidação dos orçamentos.
II.2.4 Sobre os convénios subscritos pelas entidades locais com o seu pessoal.
II.2.5 Sobre as causas da não entrega da Conta Geral durante dois ou mais exercícios durante os cinco anos de 1994 a 1998.
II.2.6 Sobre a contratação administrativa

II.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS E REMISSÃO DE CONTRATOS

II.3.1 Prestação de Contas
II.3.2 Remissão de Contratos

II.4 ANÁLISE DA LIQUIDAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

II.4.1 Aspectos Gerais
II.4.2 Deputados Provinciais e Forais, Corporações e Conselhos Insulares e Conselhos de Comarca
II.4.3 Ajuntamentos (Câmaras Municipais)

II.5 ANÁLISE DOS CONVÉNIOS SUBSCRITOS PELAS ENTIDADES LOCAIS COM O SEU PESSOAL.

II.5.1 Objectivos, alcance e limitações
II.5.2 Resultados da fiscalização

II.6. ANÁLISE DAS CAUSAS DA NÃO ENTREGA DA CONTA GERAL DURANTE DOIS OU MAIS EXERCÍCIOS DURANTE OS CINCO ANOS DE 1994-1998

II.6.1 Objectivos, alcance e limitações
II.6.2 Resultados da Fiscalização

II.7 ENTIDADES LOCAIS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS FISCALIZADAS POR ÓRGÃO AUTÓNOMO DE CONTROLO EXTERNO

II.7.1 Andaluzia
II.7.2 Canárias
11.7.3 Catalunha
II.7.4 Galiza
II.7.5 Navarra
II.7.6 País Basco
II.7.7 Valência

II.8 ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA

11.8.1 Objectivos, alcance e limitação
11.8.2 Resultados da fiscalização

ANEXO 2

DENOMINAÇÃO E DATAS DE APROVAÇÃO PELO PLENÁRIO DOS DOCUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO CONTEMPLADOS NOS ARTIGOS 10 E 13 DA LOTCu

Exercício	Registo-Ditame (arts. 10 e 13 LOTCu)	Declaração definitiva (art. 10 LOTCu)	Relatório Anual (art. 13 LOTCu)	
1978	05/10/83			
1979	31/05/84			
1980	21/01/85			
1981	29/10/85			
1982	13/10/86			
1983		28/07/87	28/07/87	
1984		30/11/88	30/11/88	
1985		19/12/89	19/12/89	
1986		14/06/90	14/06/90	
1987		11/03/91	11/03/91	
1988		21/11/91	21/11/91	
1989		29/01/93	29/01/93	
1990		21/12/93	21/12/93	
1991		28/07/94	29/11/94	
			S.P.E.[12]	S.P.A. e L[13]
1992		20/12/94	28/06/95	26/10/95
1993		26/10/95	28/03/96	29/04/97
1994		28/11/96	20/03/97	29/04/98
1995		27/11/97	26/03/98	28/04/99
1996		26/11/98	27/05/99	26/04/00
1997		24/11/99	29/03/00	01/02/01
1998		30/11/00	01/02/01	29/05/01

[12] Sector público estatal

[13] Sector público autonómico e local

SOBRE A LEI GERAL DE ESTABILIDADE ORÇAMENTAL*

Por: Mª Teresa Costa Campi**

---

* Traduzido para a Língua Portuguesa por Consultores Profissionais de Línguas, Lda, (com revisão técnica da Drª Silvina Pena) a partir da versão espanhola publicada na *Revista Española de Control Externo, nº 10 Vol. IV. Enero 2002*, pags.15 e segs, precedendo autorização expressa desta e do autor, a quem, por tal motivo, aqui se regista público agradecimento.

** Universidade de Barcelona

INTRODUÇÃO*

O objectivo da estabilidade orçamental é partilhado por todos os países da UEM. O referido consenso está contido no Pacto de Estabilidade e Crescimento de 1997. Este acordo, aprovado no Conselho de Amesterdão, determina a utilização do deficit público como instrumento da política económica, comprometendo-se os Estados a alcançar situações orçamentais próximas do equilíbrio e, de qualquer forma, a manter o deficit sempre abaixo dos 3 por cento do PIB. Para esse efeito, os países da UEM estão a adoptar as medidas necessárias para atingirem o objectivo proposto, as quais estão contidas nos respectivos Programas de Estabilidade ou Convergência, e que devem ser apresentadas anualmente pelos governos. Este compromisso foi alargado no Conselho de Santa Maria da Feira de Junho de 2000, cujas conclusões se encontram descritas nas Orientações Gerais da Política Económica, documento em que se instam os Estados membros a continuarem com o processo de saneamento das contas públicas.

---

* Conferência dada na UIMP (Formigal) no Seminário sobre «A Reforma da Lei Geral Tributária», presidido pelo Professor Juan Velarde e realizado nos dias 10, 11 e 12 de Setembro de 2001. O título da conferência publicado no programa é «Da Lei Geral Orçamental a uma nova Lei Geral de Estabilidade Orçamental».

Agradeço ao Professor Albert Solé Ollé, do Departamento de Finanças Públicas da Universidade de Barcelona, os comentários apresentados em relação às diferentes versões deste texto.

O Programa de Estabilidade do Reino de Espanha apresenta formalmente, na linha dos compromissos adquiridos, as directrizes da Política Económica, as previsões macroeconómicas e as projecções orçamentais até ao ano 2004, nas quais se prevê atingir um superavit orçamental a partir do ano 2002. Do documento *Actualização do Programa de Estabilidade do Reino de Espanha 2000 – 2004*, faz parte um anexo em que se apresenta uma breve argumentação sobre as vantagens, na opinião do Governo, de alcançar o objectivo de Estabilidade Orçamental através de uma Lei Geral.

O nosso actual ordenamento legal, até à aprovação da Lei de Estabilidade Orçamental, acolhia o estado da questão sobre a questão[1]. Recordemos que a Lei Geral Orçamental definia os Orçamentos Gerais do Estado como sendo "a expressão cifrada, conjunta e sistemática das obrigações que, como máximo, o Estado e seus Organismos Autónomos, podem aceitar", definição da qual se deduz, como assinala o Professor Barea, o carácter limitado das despesas a realizar a cargo do Orçamento público.

A defesa do controlo das despesas públicas e a implementação de programas dirigidos a alcançarem o objectivo do equilíbrio orçamental são defendidas praticamente por toda a doutrina e foi assumida, como já tivemos oportunidade de o mencionar, por todos os países da UEM, independentemente dos partidos que estão nos seus Governos. No entanto, não se deve inferir daí que nos encontramos perante um assunto «encerrado». Para além das discrepâncias de conteúdo mais político que giram em torno dos critérios de distribuição dos recursos e da cobertura dos serviços públicos, existem também, e é disso que aqui estamos a tratar, discrepâncias relativamente aos critérios de medição, à definição do deficit público, aos métodos aplicados pelos Governos para reduzirem o deficit e às vias adequadas para realizarem de forma rigorosa o controlo das despesas públicas no orçamento. Questões, todas elas, que nos permitirão manter uma posição de distanciamento crítico sobre o discurso e a idoneidade da via escolhida através de uma Lei, para atingir o objectivo de estabilidade orçamental.

De acordo com estes conceitos é necessário abordar o estado do debate sobre:

1. Os problemas de medição e definição de deficit público.
2. As diferentes estratégias reguladoras do deficit que a Teoria das Finanças defende.

---

[1] Este artigo foi finalizado antes da aprovação da Lei de Estabilidade Orçamental.

3. E, por último, referir-nos-emos aos problemas que apresenta, do nosso ponto de vista, a Lei da Estabilidade Orçamental.

1. Em relação ao primeiro ponto, a literatura económica questiona as formas de medição e definição de deficit e, nesse sentido, Easterly (1999) expõe a forma como as medidas de ajustamento criam um efeito de ilusão fiscal.

Uma das questões mais debatidas é a relativa ao conceito e à medição do deficit público. Já o Professor Barea[2] assinalou os critérios que de forma incorrecta se utilizaram para determinar o deficit.

A normalização contabilística das entidades públicas sofreu um considerável atraso em relação à contabilidade empresarial. De facto, o seu início na Europa deu-se em 1974 e em Espanha em 1977, tendo sido progressivamente melhorada e tendo sido adoptado o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC). Somente os Estados Unidos se defrontaram mais cedo com esta tarefa, realizando um processo normalizador a partir de 1934.

Apesar da adopção do SEC, praticaram-se operações contabilísticas não conformes com os seus princípios que alteraram os valores do deficit reflectido pelas contas públicas. Alguns autores consideram mesmo que os critérios do SEC não são os adequados do ponto de vista económico. As diferentes contribuições sobre este tema permitem concluir que o processo de normalização das contas públicas não está ainda finalizado.

Cabe aqui referir três tipos de problemas que afectam a definição e medição do deficit público, e são eles:

a) Os que poderíamos chamar de «engenharia financeira», isto é, «truques» contabilísticos que se utilizam para reduzir os valores do deficit. A solução para estes casos é dada por uma definição adequada dos critérios contabilísticos que, em grande medida, já está contemplada no SEC, e pela aplicação de um maior rigor no controlo financeiro.
b) Os que estão associados à «ilusão» fiscal, e que estão relacionados com o próprio conceito de deficit público.
c) As diferentes formas de realizar o ajustamento.

[2] BAREA, J... e DIZY (1995): *Op cit...pp. 73 e 35*

a) Em relação ao primeiro grupo de problemas, são várias as causas e formas através das quais se pode alterar o valor real do deficit público. A mudança de paradigma relativamente à actividade económica do sector público e a adopção dos princípios de eficiência impostos pela doutrina a partir da segunda metade da década de 70 e entre os *policy-makers* na década de 80 conduziram a um processo de privatização que teve o seu início nas economias mais avançadas. Contudo, ao abrigo do rigor dessa concepção procedeu-se à privatização de empresas públicas, não tanto por razões de eficiência, mas sim com o objectivo de reduzir o deficit público, apesar de o possível benefício gerado pela sua venda não ter, em contabilidade nacional, incidência sobre este[3]. Além disso, conforme a operação de privatização se realize directamente pelo Estado ou através de uma holding, assim serão diferentes os efeitos sobre o deficit público.

Altera-se também o valor real do deficit público quando as despesas realizadas durante o exercício corrente não aparecem contabilizadas a débito no orçamento. Os serviços não destinados à venda, como é o caso dos serviços públicos – um bom exemplo disso são os serviços de saúde, cujos desajustamentos no caso Espanhol foram evidenciados pelo Tribunal de Contas —, devem ser contabilizados no momento em que são produzidos, ou seja, quando tiverem lugar os seus custos de produção, mesmo que não exista orçamento nem crédito onde possam ser imputados. A sua contabilização em exercícios posteriores não é correcta e altera a imagem fiel das contas públicas.

Sempre que essa imputação não tenha sido efectuada no passado, é necessário proceder à contabilização total das despesas no momento em que se toma conhecimento da dita alteração com encargos para o exercício do ano em questão, ainda que isso suponha riscos e perdas. Em nenhum caso se devem imputar as despesas a exercícios diferentes, mesmo que o saneamento financeiro se realize durante vários anos. Se as despesas forem contabilizadas seguindo um critério orçamental que iguale o seu financiamento temporal, está-se a alterar o valor real do deficit público.

Da mesma forma, a redução das despesas em determinadas parcelas do exercício pode ocasionar gastos muito elevados nos exercícios seguintes. O exemplo mais claro é o das despesas realizadas nos cuidados preventivos de saúde pública e no ensino. Nos Estados Unidos, a redução dos

[3] O SEC estabelece esta operação na conta financeira, um critério que é questionado por autores como EASTERLY, W. (1999), BUTTER, W. (1983, 1984, 1985), e BUSTER, W.; Corsetti, G., N Roubini (1993), entre outros.

recursos públicos na prevenção da SIDA gerou, posteriormente, aumentos de despesas devido à disseminação da doença.

Alguns países, nomeadamente os países em vias de desenvolvimento, com excepção dos Estados Unidos e a França, que aderiram a estas práticas, incorreram, por sua vez, noutras técnicas incorrectas que implicam elevados riscos para o equilíbrio do sistema económico. Uma forma de preterir as despesas é atrasar o reordenamento das crises bancárias quando o governo tem um depósito de garantia na entidade afectada. Consequentemente, o banco, que continua a conceder créditos, transfere para os seus clientes as despesas do futuro *bailout*. De igual modo, os relatórios do Banco Mundial assinalam que os Governos chegaram a utilizar os fundos de pensões como empréstimos com juros reais negativos, como aconteceu no Peru, Equador, Venezuela, entre outros países.

Em França, o governo resolveu consolidar no sistema público de pensões os fundos privados das empresas. Isto implicou que as cotizações dos trabalhadores passaram a engrossar o Orçamento da Segurança Social e alcançou-se um superavit no exercício em que se efectuou a mudança; contudo, a longo prazo, quando se tiverem de efectuar os pagamentos das pensões, haverá efeitos desfavoráveis. A solução correcta seria incorporar no passivo o volume de pagamentos futuros, mas esta anotação opõe-se à política de "ilusão" fiscal que rege a maior parte das decisões tomadas pelos *policy makers* para reduzir o deficit público.

b) A ilusão fiscal é um efeito que deriva do próprio conceito de deficit público. Os controlos baseados no deficit ou no nível da dívida têm uma visão parcial da economia do sector público. Por exemplo, poderíamos dizer que se fixam apenas nas variações dos passivos e não nas dos activos e que só são contemplados os passivos explícitos e não os implícitos. Estas medidas são perfeitamente correctas do ponto de vista dos critérios do SEC, como são os casos de amortização da dívida com receitas provenientes das privatizações ou da utilização do sistema alemão na anotação dos compromissos de pagamentos. A solução para estes problemas requer uma mudança de filosofia para a qual a Contabilidade Pública pode não estar preparada, quer por razões políticas, quer por razões técnicas.

Para Easterly (1999), seguindo a linha dos trabalhos de Buiter *et al.* (1993), qualquer ajustamento tem um efeito de *ilusão* fiscal se a redução do deficit ou da dívida pública não melhorarem o *net worth*, ou seja, a riqueza real, que poderíamos definir como o conjunto de obrigações e direitos do

sector público face a terceiros, considerando esses direitos no seu sentido mais lato, tanto a curto como a longo prazo, tanto explícitos como implícitos.

Easterly (1999) questiona os critérios de convergência em matéria orçamental, porquanto permitem considerar as privatizações como um financiamento e permitem reduzir o peso da dívida no PIB. Esta forma de contabilização, aceite pelo SEC, não é apenas seguida pelos países da UE, foi também aplicada nos EUA e nos países em vias de desenvolvimento, onde os efeitos foram mais prejudiciais. Buiter *et al.* (1993), concluem, no seu artigo sobre os critérios de Maastricht relativos à forma como devem proceder os países para reduzirem o seu deficit público, que Maastricht induz à engenharia financeira, e mesmo quando a privatização é desejável por razões de eficiência, é uma má decisão económica se for tomada por razões de financiamento.

O modelo alemão de pagamento a fornecedores é, como já se referiu em parágrafos anteriores, uma forma de criar "ilusão" fiscal. Consiste em atrasar o próprio nascimento da obrigação, ou seja, da dívida até ao final da obra. Os governos, seguindo os mesmos objectivos, tendem a recorrer ao *leasing* – geralmente em material informático – por serem menores as despesas a contabilizar no orçamento do exercício, mas esta técnica não assegura a manutenção futura dos equipamentos utilizados. Ambas as soluções são compatíveis com os critérios do SEC, ainda que de uma perspectiva económica não sejam aconselháveis, conforme se demonstra nos trabalhos realizados sobre o assunto.

d) Uma outra forma para proceder ao ajustamento é reduzir os recursos públicos destinados a um conjunto de parcelas directamente relacionadas com o crescimento económico. Poderiam também agrupar-se com as da "ilusão" fiscal, já que as suas vantagens para reduzir o deficit são avaliadas no momento actual, mas não se têm em conta os custos futuros. Contudo, fazem parte de uma categoria diferente das anteriores. Estamos a referir-nos, em primeiro lugar, à diminuição do investimento público.

Hicks (1991) demonstra, em relação a este ponto, que as reduções no deficit público, tanto nos países em vias de desenvolvimento como nos da OCDE, foram alcançadas com diminuições na ordem, no primeiro grupo de países, de 27,8 por cento dos investimentos em capital, face a 7,2 das despesas correntes. De Haan *et al.* (1996) chegam a conclusões semelhantes para os países da OCDE.

Na medida em que, na execução orçamental o investimento público não é considerado como um aumento de capital acumulado, esquece-se a elevada taxa de retorno que no futuro tem o referido investimento e os efeitos que traz para o crescimento económico, a sua redução ou adiamento. O Banco Mundial (1994) estimou em 1994 que o investimento público em estradas e auto-estradas tinha uma taxa de retorno de 29 por cento e, em telecomunicações de 19 por cento, sendo hoje esta última percentagem presumivelmente muito superior. Encontramo-nos, pois, como refere Easterly (1999), com reduções anuais de despesas que acarretam custos muito elevados no crescimento económico futuro.

Efeitos semelhantes geram a diminuição dos recursos destinados à reposição e manutenção. A deterioração das infra-estruturas (estradas, telecomunicações, hospitais, escolas) e a não incorporação de novas tecnologias conduz a um empobrecimento da economia. A redução do consumo público do exercício em que se realiza este tipo de ajustamento traduz-se em maiores despesas nos futuros orçamentos.

Em definitivo, as práticas descritas, algumas aceites na contabilidade orçamental em uso e outras à margem desta, demonstram as enormes dificuldades que se colocam para se conhecer o valor real do deficit público e a distância a que aquelas se encontram dos princípios básicos da análise económica.

Voltando às considerações iniciais e, apesar de a literatura defender de forma unânime que a solução óptima é determinar as mudanças no *net worth*, estabelecendo as variações na estrutura do activo, do passivo e dos saldos orçamentais e conceber o deficit de um ponto de vista intertemporal, a prática levou a prescindir desta perspectiva pelas dificuldades que o seu cálculo apresenta do ponto de vista dos *practicioners*.

No caso dos critérios seguidos pelos países da UEM, as contribuições científicas sobre o tema são muitíssimo críticas. Neste sentido, Easterly[4] (1999) chega a afirmar: «The euro 11 countries in Europe also show signs of fiscal adjustment illusion». Para este autor, os governos da UEM deveriam rever os critérios vigentes referidos anteriormente e eliminar a tentação de alcançarem melhoras "ilusórias" no deficit, através, tanto das reduções dos activos – via desacumulação —, da sua qualidade e da sua incorrecta avaliação, como transformando os compromissos de pagamento – dívidas ocultas —, caso do denominado sistema alemão ou o uso do *lea-*

[4] William EASTERLY (1999): *op. Cit. Pág. 75*

sing. O objectivo dos países da UEM deveria ser o de corrigir o deficit estrutural considerando as mudanças inter temporais.

As consequências de maior envergadura que derivam do mórbido conceito de deficit público situam-se no campo da Política Económica, como acontece quando se diminui o investimento público, as despesas de manutenção, educação e saúde, e quando as privatizações são consequência de necessidades financeiras. Está fora de discussão, como deixei claro no início, que o deficit público não pode ser utilizado, excepto em situações excepcionais, como um instrumento de política económica, já que ele gera efeitos indesejáveis no presente e no futuro da economia. Contudo, não se deve perder de vista que o saneamento orçamental não é uma simples operação contabilística, exigindo que se considere a riqueza real da economia e o custo que a «ilusão fiscal» tem sobre o crescimento económico futuro.

As estimativas econométricas que se realizam para elaborar os quadros macroeconómicos que acompanham as previsões orçamentais nos relatórios não incorporam variáveis explicativas que evidenciem os efeitos derivados das mudanças nos activos públicos e nas dívidas implícitas ou ocultas, alterando-se com isso as previsões não apenas do deficit mas do crescimento da economia. Variáveis como o capital humano, tecnológico ou a capacidade em I + D podem ver-se profundamente afectadas por determinadas políticas de contenção de despesas, sendo estas variáveis factores fundamentais do processo de crescimento de um país.

2. Uma segunda questão que é oportuno levantar tem a ver com as diferentes estratégias reguladoras do deficit.

O modelo denominado de "universalismo e reciprocidade" obriga a uma negociação permanente entre os Ministérios de despesa e o Ministério das Finanças. O objectivo dos Ministérios gastadores é expandir as suas actividades, já que o seu êxito político está associado à capacidade que têm de distribuir recursos entre os cidadãos. A negociação permanente leva ao aparecimento de condutas oportunistas que vão contra o interesse colectivo do próprio governo. Existem duas formas de alcançar um compromisso entre os Ministérios gastadores e o Ministério das Finanças. Uma delas é que este último tenha uma posição de domínio estratégico, controlando a informação, impondo objectivos, dirigindo o processo e tendo poder de veto. É um procedimento hierárquico que conduz a uma maior disciplina, mas que, quando se produz em governos formados por partidos diferentes

ou em estados descentralizados com governos regionais de partidos diferentes, tende a marginalizar o peso político das minorias. A França segue um modelo de elaboração do orçamento do tipo hierárquico no qual o Ministro da Finanças toma as decisões, comunicando-as posteriormente ao restante Ministério.

Em alternativa, pode procurar-se objectivos negociados e orçamentados, ou seja, quantificados. Trata-se de um sistema colegial baseado na ideia de "controlos e contrapesos" nos quais se procura um equilíbrio entre disciplina orçamental e interesses da minoria. Este procedimento exige objectivos orçamentais plurianuais. Um exemplo desta forma de elaboração do orçamento é dado pela Dinamarca, onde todo o ministério discute os objectivos quantitativos, comprometendo-se ao seu cumprimento e submetendo-se à arbitragem de uma comissão reduzida de ministros no caso de discrepâncias (Albi *et al.*, 1997).

O que poderíamos denominar de "engenharia de compromisso" não resolve os conflitos derivados das condutas oportunistas, no sentido de Coase. A negociação orçamental é um jogo de adição zero, que se inicia na fase de elaboração e se prolonga durante o debate parlamentar e a sua execução. O ambiente institucional incide no problema de imprevisto moral que a negociação implica durante as diferentes fases do processo orçamental. O modelo de Estado, as leis e os resultados eleitorais, o tipo de governo que se configura ou as diferenças histórico-culturais exigem fórmulas de negociação específicas conformes com estas características institucionais. Neste sentido, a literatura financeira oferece três vias de resolução cuja idoneidade dependerá do ambiente institucional.

a) Um primeiro mecanismo de negociação é conhecido como de «reputação». A sua viabilidade está associada a:

   - Uma permanente interacção entre governo e cidadãos.
   - Que as propostas apresentadas pelo governo gozem de credibilidade, sejam aceites pelos agentes privados e pelo conjunto dos cidadãos e que defrontem no presente os problemas futuros,
   - Que o governo não incorra na apropriação particular da informação, subtraindo-a do âmbito do público, afectando tanto os problemas relacionados com perturbações cíclicas e orçamentais como, e não é fútil dizê-lo nestes momentos, as crises empresariais com repercussão social.

As dificuldades que supõe o cumprimento dos requisitos da negociação orçamental com base na reputação torna praticamente inviável este modelo de «harmonia e consenso» entre o governo e os cidadãos.

b) Uma segunda via, defendida por Buchanan (Buchanan e Wagner, 1977), é impedir, pela Lei, aos Governos, o recurso ao deficit, ou fazê-lo, inclusive, através da própria Constituição. Este modelo baseia-se na «Teoria da Captura», que defende que os políticos tendem a tomar as decisões que mais satisfazem os seus eleitores a fim de conseguirem os seus votos. A expansão das despesas públicas através da dívida gera uma «ilusão fiscal» nos eleitores (o conceito de «ilusão fiscal» de Buchanan é diferente da de Easterly), que ao não saberem avaliar os efeitos futuros provocados pelo deficit as exigem, captando através dos seus votos, aos políticos.

O conceito de Buchanan criou uma corrente de pensamento defensora da proibição, por via constitucional, da utilização do deficit como instrumento de Política Económica. Mas, ainda que alguns aspectos dos fundamentos sustentados por Buchanan tenham servido de referência em perspectivas teóricas posteriores, o seu modelo político não teve êxito, excepto em alguns Estados americanos que se auto-impuseram essa limitação que, em nenhum caso, foi consequência de uma decisão do governo federal, já que o Plano Clinton de redução do deficit teve um carácter totalmente distinto.

A proposta de Buchanan também não teve qualquer repercussão entre os governos europeus, apenas o governo Espanhol decidiu seguir as teses do economista norte-americano. A limitação, por via legal, do deficit público só se pode contemplar e, assim o sustentam alguns autores, em casos de governos instáveis, com grande diversidade ideológica e tensão entre os partidos que formam o governo ou no caso de hábitos alarmantes de despesismo por parte dos governos através da História.

c) Por último, é oportuno mencionar a proposta apresentada por Von Hagen e Harden (1994), inspirada nos mecanismos institucionais de delegação aplicados nos mercados monetários. O papel que têm os Bancos Centrais e, no caso da UEM, o Banco Central Europeu, no mercado monetário é a referência que utilizam ambos os autores para defenderem a criação de um Conselho Nacional da Dívida.

Este órgão, externo e independente do governo, é eleito pelo Parlamento e responde perante este, assumindo a função de fixar o limite máximo de endividamento anual de cada orçamento aprovado pelo Parlamento. Estabelecido o pico do endividamento, Von Hagen e Harden concebem um processo de negociação entre as diferentes administrações do Estado ou entre os Estados, Comunidades Autónomas, regiões, ou *länders* no caso alemão. Este sistema tenta conciliar o controlo do deficit e a diferença de objectivos quantitativos que de maneira legítima se colocam nos Estados descentralizados.

Apesar da virtualidade formal desta terceira via, não é menos certo que não existe um sistema (paretiano) que permita resolver de maneira inquestionável o *trade-off* que existe entre ajustamento fiscal e necessidade de recursos públicos para que os governos de diferentes níveis institucionais cumpram os seus objectivos políticos. O alargamento do esquema de negociação ajuda a procurar soluções mais satisfatórias, embora dando lugar, por sua vez, a maiores custos de transacção. Esta questão deve ser contemplada em função do modelo de Estado eleito democraticamente pelos cidadãos.

O funcionamento institucional dos Estados descentralizados pode gerar certos custos de transacção a curto e médio prazo, mas a longo prazo se forem utilizados mecanismos que integrem os interesses e a representação de todos os governos a gestão pública melhora em eficiência, tornando possível que a engrenagem entre o governo central e os dos Estados ou Comunidades Autónomas funcione perfeitamente.

3. Partindo dos aspectos propostos, encaram-se as seguintes reflexões sobre a Lei de Estabilidade Orçamental.

A Lei de Estabilidade Orçamental obriga o Governo a submeter-se e a submeter as Comunidades Autónomas e Municípios a um orçamento equilibrado. Ao afectar as Comunidades Autónomas, de acordo com o artigo 81.1 da Constituição, a Lei Geral de Estabilidade Orçamental é acompanhada de uma Lei Orgânica complementar pela qual se estabelece a nova regulamentação em matéria orçamental que deverá ser seguida pelos governos autónomos.

Em virtude do disposto no artigo 149.1.13 da Constituição, o modelo de estabilidade orçamental será regulado por uma Lei de carácter básico

aplicável a todas as Administrações Públicas. As normas relativas ao Estado e às Entidades Locais serão regulamentadas através da uma Lei ordinária e, como acabamos de assinalar, as referentes às Comunidades Autónomas com uma Lei Orgânica. Todas as entidades públicas empresariais, sociedades comerciais e outras entidades de Direito público dependentes da Administração Central do Estado, das Comunidades Autónomas e das Entidades Locais se submetem a esta disciplina orçamental.

Entende-se por estabilidade orçamental uma situação de equilíbrio ou de superavit, computada em termos de capacidade financeira conforme o estabelecido no SEC[5]. O cenário em que se elaboram os orçamentos será plurianual, fixando-se o objectivo de estabilidade orçamental para os três exercícios seguintes. As situações excepcionais de deficit devem ser justificadas e acompanhadas de um plano de saneamento económico-financeiro.

Os quatro novos aspectos de carácter geral para todas as Administrações desenvolvidos pela Lei, são:

1. Fixação de um limite máximo anual de despesa não financeira (art. 13).

2. Criação de um "Fundo de Contingência de execução orçamental" que cobrirá as necessidades de carácter não discricionário e não previstas no orçamento inicialmente aprovado e que possam ser apresentadas durante todo o exercício. De acordo com o disposto no artigo 15 do Projecto-Lei, o referido Fundo representará 2 por cento do limite máximo das despesas não financeiras do Orçamento de Estado. A utilização do Fundo deverá ser aprovada pelo Conselho de Ministros e, no caso de existir um remanescente num exercício, o mesmo não é acumulável no seguinte. Os créditos extraordinários serão financiados a débito do referido Fundo ou mediante baixas de outros créditos.

3. Determinação das consequências derivadas das situações do deficit ou superavit orçamental. Em caso de deficit será exigido um plano de correcção do desequilíbrio e, no caso de superavit, será reduzido o endividamento do Estado e da Segurança Social, com aplicação prioritária ao Fundo de Reserva da Segurança Social.

4. Estabelecimento de critérios de controlo e de "penalizações" para as Administrações que não cumpram com o disposto na nova Lei. No caso das Entidades Locais, que necessitem de autorização do Estado para

[5] Critica apresentada por Easterly.

realizarem operações de crédito, na hipótese de incumprimento das condições de estabilidade estabelecidas, ser-lhes-á negada a referida autorização. Assim, no artigo 11 diz-se textualmente: «*Os sujeitos enumerados no artigo segundo da presente Lei (referem-se aqui todas as Administrações e instituições de Direito público) que, não cumprindo com as obrigações nela contidas ou os acordos que na sua execução tenham sido adoptados pelo Ministério das Finanças ou pelo Conselho de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas, provoquem ou contribuam para o incumprimento das obrigações assumidas por Espanha face à União Europeia em consequência do Pacto de Estabilidade e Crescimento, assumirão, na parte que lhes seja imputável, as responsabilidades que resultarem desse incumprimento*». E, no artigo 23.1 detalha-se de forma específica: «*A autorização concedida às Entidades Locais para realizarem operações de crédito e emissões da dívida terá em conta o cumprimento dos objectivos de estabilidade orçamental*», e no artigo 23.2 especifica-se: «*Quando as medidas contidas no plano económico-financeiro permitam o desaparecimento em três exercícios orçamentais da situação de desequilíbrio, poderá ser concedida a autorização a que se refere o parágrafo precedente*».

A Lei Orgânica complementar à Lei Geral de Estabilidade Orçamental prevê a penalização das Comunidades Autónomas que incorram em situações de desequilíbrio e a limitação ou a não autorização das operações de crédito ou emissão de dívida quando não tenham cumprido com o princípio de estabilidade orçamental. A partir de Janeiro de 2002, as Comunidades Autónomas verão reduzida a sua capacidade de endividamento, o que irá afectar o programa de investimentos, que são financiados com a dívida. O actual Projecto-Lei modificará a Lei Orgânica 8/1980 de 22 de Setembro, de Financiamento às Comunidades Autónomas, que desenvolve o artigo 156.1 da Constituição.

O conteúdo desta Lei coloca algumas interrogações sobre a sua constitucionalidade, já que certos autores sustentam que, tendo sido alcançado certo nível de autonomia financeira, a força expansiva e unidireccional do princípio constitucional não permite uma restrição ulterior. O princípio de autonomia financeira desenvolvido pela LOFCA vê-se restringido com as medidas previstas no Projecto da Lei Orgânica sobre o controlo orçamental e as penalizações que derivarem do seu incumprimento.

O Conselho de Política Fiscal e Financeira deverá respeitar, em todos os acordos, o princípio de estabilidade orçamental (em conformidade com

o disposto no artigo 5), ficando reforçadas, no artigo 3, as decisões do Governo da nação, ao estabelecer: «*sem prejuízo das competências do Conselho de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas, o Governo zelará pelo cumprimento do princípio de estabilidade orçamental em todo o âmbito do sector público*». Uma vez aprovado pelo Governo o objectivo de estabilidade orçamental, o Conselho de Política Fiscal e Financeira determinará no prazo de um mês o plano de cumprimento para cada Comunidade Autónoma (artigo 6.3), e, se decorrido o prazo não se chegar a acordo, cada uma das Comunidades Autónomas deverá, obrigatoriamente, elaborar e liquidar o orçamento em equilíbrio» (art. 6.4).

Na mesma linha em que a Lei Geral era estabelecida para a Administração do Estado, Local e organismos de Direito Público delas dependentes, será exigido às Comunidades Autónomas que apresentem deficit um relatório das suas causas e um plano económico-financeiro de saneamento para os três exercícios orçamentais seguintes (art. 8.2).

E dá-se mais um passo em frente na adopção de medidas destinadas a submeter as Comunidades Autónomas à disciplina fiscal através da lei ao exigir-se, no artigo 4, a responsabilidade financeira derivada do incumprimento dos compromissos assumidos por Espanha perante a União Europeia em matéria de estabilidade orçamental.

De forma textual está disposto: «*As Comunidades Autónomas que, não cumprindo as obrigações contidas na presente Lei Orgânica ou nos acordos que, na sua execução, forem adoptados pelo Ministério das Finançaa ou pelo Conselho de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas, provoquem ou contribuam para o incumprimento das obrigações assumidas por Espanha perante a União Europeia em consequência do Pacto de Estabilidade e Crescimento, assumirão na parte que lhe seja imputável as responsabilidades que derivem desse incumprimento*». Ainda que o texto do artigo não seja senão a transferência do II da Lei Geral, a sua aplicação às Comunidades Autónomas tem, mesmo que estas gozem de capacidade normativa no âmbito fiscal, uma dimensão política e económica muito maior, e conduzirá provavelmente a situações de confrontação entre as Comunidades Autónomas e o Estado.

Entre os argumentos expressos contra a lei, o argumento mais partilhado, é o de que não se encontra justificada a sua necessidade. Em relação à Lei Orgânica sustenta-se a existência de dúvidas sobre a sua constitucionalidade e, mais uma vez, a sua falta de necessidade, uma vez que não é

exigida pelos compromissos de Espanha na UEM, que nenhum país da UEM prevê aplicar uma lei semelhante e que, com os mecanismos actuais os objectivos do Pacto de Estabilidade já estavam a ser cumpridos. Deve argumentar-se que esta Lei é dirigida de forma exclusiva às Comunidades Autónomas já que o Governo, através da Lei do Orçamento que é debatida anualmente no Parlamento, pode impor o controlo das despesas públicas e a estabilidade orçamental.

Obviamente, a Lei da Estabilidade Orçamental assegura um debate aberto. Tanto os argumentos de carácter constitucional como as razões vinculadas à análise económica permitem questionar o acerto e o rigor do novo âmbito legal. Em relação a este último ponto é necessário recuperar os trabalhos citados no primeiro parágrafo, cujas críticas aos critérios estabelecidos para quantificar o deficit público no SEC põem em evidência que o conceito de deficit está sujeito a arbitragens de natureza político-contabilística que podem não fazer demasiado sentido do ponto de vista económico e que os ajustamentos de saneamento podem ser prejudiciais a longo prazo.

Com tudo isto, não se pretende defender o deficit público como instrumento de Política Económica. Concorda-se com a doutrina da administração pública e com o conteúdo do Pacto de Estabilidade e Crescimento que a redução do deficit deve ser um objectivo a atingir; e que as pautas são dadas pelo próprio documento; basta simplesmente seguir os acordos, como fazem os restantes países europeus.

Neste sentido, e em conclusão, não se deve perder de vista que:

1. Temos umas técnicas de medição susceptíveis de serem melhoradas e que os dados com que estamos a trabalhar demonstram grandes inconvenientes – assunto que é necessário discutir no âmbito da UEM.

2. Neste momento, devem resolver-se de forma urgente as seguintes questões:

   - Introduzir maior rigor no controlo financeiro.
   - Aumentar a transparência e informação sobre as questões relacionadas com a transferência dos custos de obras em infra-estruturas e Segurança Social, entre outros, em exercícios futuros.
   - Refutar terminantemente as práticas contabilísticas ilusórias, que pressupõem transferências de custos para o sector privado e para

exercícios futuros e que favorecem práticas contrárias à concorrência, ao provocarem nas empresas que trabalham para o sector público vazios temporais na cobrança que têm o mesmo efeito que os preços de eliminação (sistema alemão).

- Ampliar o debate sobre a composição da despesa e os efeitos que tem sobre o crescimento económico as medidas de ajustamento fiscal. Não tem a mínima lógica económica que o ajustamento fiscal exija a redução dos factores de capital humano, físico e tecnológico.

As Finanças Públicas e, particularmente, a Política Orçamental, não pode ficar à margem dos fundamentos mais avançados da nova Teoria de Desenvolvimento Económico. Deve beber dessas fontes e estar ao serviço das suas conclusões. Há que procurar um caminho analítico que concilie as contribuições decisivas que sobre o desenvolvimento económico foram feitas por autores como Romeer, Lucas e Krugman, entre outros, e a Politica Orçamental. O papel que as economias externas – capital humano, físico e tecnológico – têm no desenvolvimento económico de um país deve estar presente em todos os ajustamentos fiscais. Nem a aplicação dos princípios da Teoria Económica nem o consenso dos cidadãos em assunto tão decisivo se poderão estabelecer através de uma Lei.

BIBLIOGRAFIA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y LÓPEZ CASANOVAS, G (1997): *Gestión pública. Fundamento, técnicas y casos.* Barcelona, Editorial Ariel.

BAREA, J., y DIZY, D. (1995): *Está el Estado español en quiebra?* Madrid, Ediciones Encuentro.

BUCHANAN, J., y WAGNER, R. (1977): *Democracy in deficit.* Nueva York, Academic Press.

BUITER, W. (1984): *Measuring aspects of fiscal and financial policy.* NEBR Working Paper no 1332.

— (1985): *A guide to public sector debt and deficits.* Economic Policy.

— (1993): *Meausurement of the public sector and its implications for policy evaluation and design*, en M. Blejer y A. Cheasty (eds.), How to Measure the public Deficit Analytical and Methodological Issues. IMF, Washington.

BUITER, W.; Corsetti, G., y Roubini, N. (1993): *Excessive deficits: sense and non sense in the treaty of Maastrich,* Economic Policy.

EASTERLY, W. (1999): *When is fiscal adjustment an illusion?.* Economic policy.

GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en prespectiva.* IEF, Série Estúdios de Hacienda Pública.

HIGKS, N. L. (1991): *Expenditure reductions in developing countries revisited?* Journal of International Development.

DE HAAN, J., et al. (1996): *Government, capital formation: Explaining the decline.* Welwirtschaftiliches Archiv.

VON HAGEN, J., y HARDEN, I. (1994): "National Budget processes and fiscal performance", *European Economy*, Reports and Studies, 3.

— (1995): "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European Economic Review,* 39.

VON HAGEN, J.; HUGUES HALLET, A., y STRAUGH, R. (2001): "Budgetary consolidation in EMU", *Economic Papers*, 148, European Communities.

WORLD BANK (1994): *The Old Age Crisis*, Policy Research Report. New York, Oxford University Press.

AUDITORIA ALARGADA DOS BALANÇOS DE EMPRESAS PARTICIPADAS – ANÁLISE COMPARATIVA NO PLANO*

Por: Dr. Jochen Wenz**

* O original em alemão, sob o título Die Erweiterte Abschlubprüfung Bei Öffentlichen Unternehmen im Internationalen Vergleich, foi traduzido para português por CPL (Consultores Profissionais de Línguas.Lda), tendo esta tradução sido objecto de revisão do autor. No texto é utilizada a sigla ISA para identificar a "Instituições superiores de auditoria das finanças públicas"; todavia, comummente, entre nós, é mais usada a expressão "Instituições superiores de controlo externo das finanças públicas", identificada pela sigla ISC.

** O Autor exerce funções no Tribunal de Contas Federal Alemão (Bundesrechnungshof).

I.	Introdução
II.	Controle financeiro de empresas públicas na República Federal da Alemanha
III.	Motivo da análise
IV.	Questionário
V.	Avaliação das respostas
VI.	Comparação com temas correlacionados
VII.	Perspectivas
VIII.	Resumo em teses

I. Introdução

A República Federal da Alemanha detém em diversos sectores económicos inúmeras e significativas participações em empresas de direito privado. Uma quota-parte importante neste âmbito têm as sociedades constituídas a partir duma administração estatal do sector dos serviços de transportes e correios. Com a transformação em empresas autónomas pretende-se a diminuição das posições de monopólio, a conquista de novos mercados e uma maior competitividade através da liberalização. Também as empresas privadas comparticipadas pelo Estado caracterizam-se por uma crescente internacionalização e formação de consórcios.

Na República Federal da Alemanha uma fonte de informação importante para o detentor de quotas público e o Tribunal Federal de Contas é a auditoria ao balanço de encerramento alargada. Esta auditoria alargada ultrapassa o âmbito da auditoria do balanço do exercício normal, dando resposta a questões relacionadas com a regularidade da gerência e a situação económica da empresa. As questões a responder no âmbito da auditoria do balanço de encerramento alargado foram recentemente revistas[1]. Neste contexto seria de interesse que fosse feita a determinação duma localização do controle financeiro a nível internacional no âmbito da participação estatal em empresas de direito privado, que o Tribunal Federal de Contas realizou.

1 Minuta IDW padrões de auditoria; catálogo de perguntas relativas à auditoria conforme o § 53 HGrG (IDW EPS 720), em IDW-Fachnachrichten (notícias especializadas) nº 6/1999, pág. 192 – 200.

II. Controle financeiro de empresas públicas na República Federal da Alemanha

Na República Federal da Alemanha as empresas de direito privado com uma dimensão mínima estão sujeitas à obrigação de fazer verificar o seu balanço anual por revisores de contas ou auditores económicos independentes. Esta obrigação de auditoria é também válida para empresas públicas, e isto independentemente da sua dimensão. Como empresas públicas consideram-se neste âmbito as empresas de direito privado que são detidas exclusivamente ou maioritariamente pelo Estado Federal. A auditoria ao balanço do exercício em empresas públicas é alargada em relação à de empresas privadas. O auditor económico verifica também a regularidade da gestão – sobretudo o sistema de controle interno – e aspectos especiais da situação económica, como p. ex. negócios que trazem prejuízo. O relatório do balanço do exercício alargado desta forma é transmitido ao Tribunal de Contas, constituindo para este uma fonte de informação importante. Não existem direitos de auditoria por parte da administração de participação junto das empresas. O Tribunal de Contas verifica a acção do Estado como detentor de quotas em empresas de direito privado. Neste âmbito o Tribunal de Contas pode também recolher informações junto das próprias empresas. Aquando da nomeação do fiscal de contas, o Tribunal Federal de Contas tem o direito de dar a sua opinião. Empresas de participação estatal, que sejam sociedades mães de outras empresas juridicamente autónomas, terão que elaborar um balanço final do consórcio, o qual deverá ser analisado por auditores independentes.

III.Motivo da análise

Na República Federal da Alemanha houve empresas públicas que em parte se desenvolveram para sociedades mães de consórcios com uma dimensão já significativa. A auditoria alargada é até agora só realizada em relação o balanço individual da sociedade mãe do consórcio, mas não em relação ao balanço do consórcio.

Além disso, verifica-se nos últimos tempos cada vez mais no âmbito da crescente internacionalização das empresas, sobretudo no espaço europeu, que também na área das participações estatais em empresas de direito privado, que anteriormente estavam orientadas na maioria das vezes para interesses puramente nacionais, surgem empresas comuns internacionais. Normalmente participam em tais empresas vários estados como detentores

de quotas públicos ou empresas de direito privado, cujo capital é detido maioritariamente pelos respectivos estados. Enquanto que no âmbito económico e dos fundamentos de direito societário as fronteiras dos estados não constituem um obstáculo, a administração das participações, sendo tarefa dos respectivos ministérios, e o controle, competindo às respectivas instituições superiores de auditoria das finanças públicas (ISA) poderão ser limitados pelo vínculo das legislações nacionais ao respectivo território nacional. Aqui haverá de futuro necessidade de uma maior colaboração e coordenação a nível internacional, por forma a ser possível encontrar soluções para este estado de coisas pouco satisfatório através da harmonização dos direitos ou da celebração de acordos a nível internacional.

No âmbito deste estudo analisámos a questão, como é que noutros países é feita a auditoria ao balanço do exercício de sociedades mães de consórcios que estejam nas mãos do Estado.

Num primeiro passo havia que apurar, em quais países é que para empresas públicas existe uma regulamentação correspondente à alemã para a realização de auditorias dos balanços alargadas. Num segundo passo havia que verificar como é que essa regulamentação correspondente – se existente – funciona nas sociedades mães de consórcios. As respostas abrangeram também temas correlacionados, como p. ex. a competência para a nomeação dos revisores de contas. Por isso se podem também estabelecer algumas comparações no âmbito destes temas correlacionados.

É fornecida a seguir uma panorâmica geral sobre os resultados do estudo. Numa das perspectivas debatem-se as implicações da actual evolução das privatizações em termos de controle financeiro. Os resultados do estudo são no fim resumidos em teses.

Há que considerar que as relações institucionais e as condições do enquadramento jurídico são em parte muito divergentes que as existentes na Alemanha. No entanto não é possível aprofundar também este aspecto, porque isso ultrapassaria o espectro deste estudo.

IV. Questionário

No âmbito do nosso estudo enviámos o seguinte questionário a 14 ISA (instituições superiores de auditoria das finanças públicas) de países de maior e menor dimensão em todas as partes do mundo:

(1) As empresas de direito privado com uma participação maioritária do Estado são fiscalizadas por auditores externos e independentes?

(2) Devido à participação do Estado, os auditores externos têm que incluir no seu relatório pontos suplementares que ultrapassem o que é obrigatório nos relatórios das auditorias a sociedades sem participação estatal? Em caso afirmativo, quais?

(3) Assiste às repartições estatais que administram as participações o direito de além disso realizarem as suas próprias auditorias às empresas?

(4) Assiste às ISA (instituições superiores de auditoria das finanças públicas) o direito de paralelamente à auditoria por auditores independentes realizarem a sua própria auditoria?

(5) As empresas de participação estatal que são sociedades mães de outras empresas juridicamente independentes têm a obrigação de elaborar uma balanço do consórcio? Esse balanço tem que ser verificados por auditores independentes?

(6) No âmbito da auditoria ao balanço do consórcio, os auditores externos têm que, devido à participação estatal, incluir pontos suplementares no seu relatório, que ultrapassam o âmbito do que é usual nos relatórios das auditorias a sociedades mães de consórcios sem participação estatal? Dado o caso, quais? (ver pergunta 2)

Para além da resposta às questões colocados, solicitámos também o fornecimento e um breve resumo sobre as relações neste âmbito existentes no respectivo país.

Aos 14 questionários enviados recebemos 13 respostas[2]. Isto comprova a boa colaboração das ISA (instituições superiores de auditoria das finanças públicas) e demonstra simultaneamente o interesse concreto suscitado por este tema.

2 Austrália, Grã-Bretanha, Índia, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Áustria, Polónia, Portugal, Suécia, Suíça, África do Sul, EUA

V. Avaliação das respostas

1. As empresas de direito privado com uma participação maioritária do Estado são fiscalizadas por auditores externos e independentes?

Esta pergunta foi respondida pela grande maioria dos países positivamente. A auditoria ao balanço do exercício de empresas de direito privado com participação maioritária do Estado é normalmente feita por auditores externos. Só na Austrália é que a ISA (instituição superior de auditoria das finanças públicas) é exclusivamente competente pela auditoria das empresas com participação maioritária do Estado, recorrendo no entanto neste âmbito a ISA também à colaboração de auditores fiscais. Um nova lei prevê que uma empresa pode incumbir um auditor independente de fazer a auditoria ao balanço do exercício, tendo a ISA no entanto na mesma que fornecer um relatórios sobre o balanço paralelamente. Aqui a nomeação de um auditor externo poderia conduzir a que a empresa tivesse que suportar o dobro das despesas para o mesmo trabalho de auditoria.

Um caso excepcional é o dos EUA, onde a auditoria ao balanço do exercício legalmente prescrita é sempre levada a cabo por um auditor ou revisor de contas externo ou pelo "Inspector Geral" da própria empresa. No entanto a ISA pode assumir a tarefa de realizar a revisão de contas, se assim o quiser ou, havendo participação estatal, a pedido de uma comissão do congresso.

2. Devido à participação do Estado, os auditores externos têm que incluir no seu relatório pontos suplementares que ultrapassem o que é obrigatório nos relatórios das auditorias a sociedades sem participação estatal? Em caso afirmativo, quais?

Na Índia o revisor de contas do balanço do exercício é obrigado a incluir no seu relatório pontos suplementares, que ultrapassam o âmbito do exigido nas auditorias e relatórios de sociedades sem participação estatal. Englobados nos pontos suplementares estão o sistema interno de controle e a contabilidade, investimentos, provisões, entrega de encomendas e a conta das despesas. O director da instituição de auditoria indiana tem em conformidade com a lei o direito de dar instruções sobre o tipo de auditoria a efectuar pelo revisor de contas do balanço do exercício, assistindo-lhe ainda o direito de controlar o cumprimento das tarefas. O director da instituição de

auditoria tem competência para tomar posição em relação ao relatório do balanço do exercício elaborado pelo revisor de contas.
Também na África do Sul existem para os revisores de contas, havendo participação estatal, obrigações suplementares em relação à elaboração do relatório sobre a auditoria ao balanço do exercício. O revisor de contas deve em conformidade com isto também verificar, se através de medidas e processos adequados está assegurada uma utilização dos recursos económica e eficaz na empresa em que auditoria foi levada a cabo. O relatório deverá ser enviado directamente ao ministro competente.

Nos EUA aplicam-se ao balanço do exercício as normas da associação dos revisores de contas. Existem para as empresas públicas normas para a revisão oficial das contas por parte do Tribunal de Contas, publicadas nos Estados Unidos num "Livro amarelo". Estas normas englobam, no que se refere à revisão de contas relativa ao balanço do exercício, também as normas da associação dos auditores de contas. Além disso elas englobam ainda neste âmbito uma fiscalização do sistema interno de controle. As exigências relativas ao sistema interno de controle resultam indirectamente da lei sobre a integridade financeira na Administração Federal[3]. Segundo esta lei são elementos constitutivos do sistema interno de controle a organização da constituição e dos procedimentos assim como as prescrições relativas aos processos estabelecidos pela direcção da empresa. O sistema interno de controle deve em primeiro lugar garantir a legitimidade dos vínculos aos meios e das despesas. O revisor de contas verifica portanto nas empresas estatais, para além da auditoria ao balanço usual, também o sistema interno de controle, na medida em que o balanço do exercício lhe esteja confiado (ver V.1).

Na Grã-Bretanha podem resultar para o auditor do balanço do exercício das tarefas da empresa obrigações suplementares em relação ao relatório da auditoria, p. ex. quando a empresa executa tarefas para o Estado ou há documentação a verificar que deva ser apresentada a uma instituição reguladora.

3 Lei sobre a integridade financeira de gestores federais de 1982 (Federal Managers' Financial Integrity Acto of 1982).

3. Assiste às repartições estatais que administram as participações o direito de além disso realizarem as suas próprias auditorias às empresas?

Na Grã-Bretanha podem ser acordadas algumas auditorias da administração com a empresa. Também na Áustria a administração (só) tem um direito de fiscalização próprio, se as respectivas leis de desmembramento o preverem ou no caso de ter sido celebrado um acordo específico neste sentido. Em alguns países as auditorias por parte da administração são possíveis em complemento à auditoria por parte de auditores externos. Estas deverão depois ser transmitidas à instituição de auditoria oficial (Índia, por princípio Nova Zelândia). Na maioria dos países no entanto não são possíveis as auditorias próprias por parte da administração das participações nas empresas.

No entanto faz-se para diversos países referência às possibilidades de auditoria no âmbito do direito societário, às quais o detentor de participações tem o direito de recorrer, a realizar através dos órgãos da sociedade (Noruega, Polónia, Suíça). Assim em Portugal a administração pode executar auditorias, que na maioria dos casos correspondem às auditorias que um detentor de participações privado efectuaria nas mesmas circunstâncias. Esta via da auditoria poderá também ser válida para outros países, dado que normalmente assistem ao detentor de participações estatal no mínimo os mesmos direitos e deveres como ao detentor de participações privado.

Na Suíça o Estado tem um amplo direito de delegação. Mesmo quando não há uma participação pública, mas existe um interesse público na sociedade, o Estado pode comissionar representantes para os órgãos de fiscalização da empresa (Conselho de Administração) ou até mesmo para fiscal de contas (Departamento de Revisão de Contas). As pessoas nomeadas pelo Estado têm os mesmos direitos e deveres como os eleitos pelo respectivo órgão da sociedade (Assembleia Geral).

4. Assiste à ISA (instituição superior de auditoria das finanças públicas) o direito de paralelamente à auditoria por auditores independentes realizar a sua própria auditoria?

O espectro de respostas abrange casos em que as ISA têm o direito de efectuar auditorias, sem indicação duma condição, casos em que aos direitos de auditoria só se aplicam, quando estão dados determinados pressupostos e

ainda casos em que as ISA não têm por princípio tais direitos de auditoria. Caso a ISA tenha direito de auditoria, este não é na maioria dos casos apenas extensivo à auditoria financeira (fiscalização da regularidade e legitimidade dos balanços do exercício), mas também a uma auditoria da eficácia económica da gerência (verificação da performance). A ISA japonesa tem por força da lei direitos de auditoria próprios no caso de participação maioritária, mesmo que as firmas em causa sejam fiscalizadas por auditores externos. A ISA tem também, caso necessário, direitos de auditoria em participações não maioritárias. A ISA efectua tanto auditorias financeiras, como auditorias relativas à eficácia económica da gestão. Pano de fundo é o facto de o direito japonês considerar as receitas e despesas de empresas de participação equiparáveis às receitas e despesas do governo. Com vista ao objectivo da participação assim como à protecção do património do Estado existe então um interesse de informação directo por parte do contribuinte relativamente à qualidade da prestação de contas e à gestão de empresas públicas.

Competência para realizar auditorias para além da auditoria por auditores externos têm além disso as ISA na Índia, em Portugal, na Suécia e nos EUA.

Em muitos países a ISA pode fazer a auditoria a empresas, quando estão dadas determinadas condições. Assim na Polónia o direito de auditoria da ISA está restringido aos casos em que as empresas cumprem tarefas que lhe forma atribuídas pelo Estado. Os direitos de auditoria das ISA, no caso de estarem dados determinados pressupostos, resultam das respostas da Grã-Bretanha (condição: acordo especial), Noruega (quota de participação de 100 %), Áustria (quota de participação acima dos 50 % ou domínio do Estado sobre a empresa contratualmente estabelecido) e Suíça (fiscalização das finanças, ultrapassando o âmbito da auditoria ao balanço do exercício, no caso de subvenção financeira por parte do Estado ou do cumprimento de tarefas públicas).

Na Nova Zelândia a ISA não tem um direito de auditoria próprio, conduz no entanto dado o caso auditorias à administração das participações (ver V.3). Na África do Sul a ISA pode por princípio funcionar como consultor perante a empresa e o fiscal de contas. Uma vez que na prática as ISA têm dificuldade no acesso à informação, debate-se actualmente, se as competências das ISA deverão ser alargadas por lei. Na Austrália, conforme o que já foi exposto sob V.1, o director da ISA é também o fiscal de contas das empresas em que o Estado tem uma participação maioritária. A Suécia

constitui um caso excepcional: Aqui a auditoria ao balanço do exercício é sempre efectuada por auditores privados externos. O governo nomeia no entanto na qualidade de detentor de participações em empresas estatais de especial interesse nacional um revisor da ISA sueco como fiscal de contas, ou então ele cede à ISA o direito de por seu lado nomear um revisor. O revisor da ISA – igualmente um auditor – realiza depois a auditoria em conjunto com um auditor. O relatório da auditoria contém uma tomada de posição relativamente ao balanço do exercício do consórcio, na medida em que exista um. A auditoria da ISA complementa a auditoria levada a cabo pelos auditores privados, sobretudo no que diz respeito aos interesses específicos do Estado como detentor de quotas na empresa. A ISA pode para além disso efectuar auditorias próprias e para tal recolher informações junto da empresa, mas não junto do fiscal de contas. As auditorias conjuntas deram bons resultados na opinião da ISA sueca[4].

5. As empresas de participação estatal que são sociedades mães de outras empresas juridicamente independentes têm a obrigação de elaborar uma balanço do consórcio? Esse balanço tem que ser verificados por auditores independentes?

A obrigação a que estão sujeitas as sociedades mães de consórcios pertencentes ao Estado no sentido de elaborarem um balanço do exercício do consórcio existe tanto como em todos os outros países, à excepção da Índia e do Japão. No entanto na Índia os balanços das sociedades filiadas são anexados ao balanço da sociedade mãe. No Japão o fiscal de contas da sociedade principal tem o direito de informação em relação às filiais.

O balanço do consórcio de empresas públicas é na maioria dos países verificado por um auditor económico. Excepção são a Austrália (auditoria do fecho de contas do consórcio pelo Tribunal de Contas) bem como – na falta de um balanço de consórcio – a Índia e o Japão.

[4] Deve-se destinguir das auditorias conjuntas a relação dos auditores económicos como peritos, que nas Las ISA da Austrália, Portugal e Alemanha bem como certamente de outros países é possível.

6. No âmbito da auditoria ao balanço do consórcio, os auditores externos têm que, devido à participação estatal, incluir pontos suplementares no seu relatório, que ultrapassam o âmbito do que é usual nos relatórios das auditorias a sociedades mães de consórcios sem participação estatal? Dado o caso, quais? (ver pergunta 2)

A pergunta obteve uma resposta negativa na maioria dos casos. As respostas positivas foram da Índia e da África do Sul[5].

Na Índia uma sociedade mãe de consórcio pertencente ao Estado não precisa de elaborar um balanço do consórcio. No entanto o fiscal de contas tem que – também com vista ao consórcio – incluir no seu relatório informações sobre o sistema interno de controle e a contabilidade, investimentos, provisões, entrega de encomendas e conta de despesas (ver V.2).

Na África do Sul os auditores dos balanços ou fechos de contas dos consórcios têm, havendo participação estatal, obrigações suplementares em relação ao relatório da auditoria. Estas referem-se à eficácia económica em termos de utilização dos meios (ver V.2).

Na Noruega a ISA pode recolher informações junto das empresas – também sociedades mães de consórcios – que estejam na posse exclusiva do Estado e efectuar auditorias próprias na medida em que o considere necessário. Há ainda que referir a Suécia, onde no caso de auditoria conjunta de auditores externos e ISA (ver V4) também se deve apresentar uma tomada de posição em relação ao balanço de encerramento do consórcio.

VI. Comparação com temas correlacionados

1. Nomeação de um auditor económico

Ficou demonstrado que por princípio os auditores externos são responsáveis pelo exame do balanço do exercício (ver nº V.1). Em conformidade com as respostas pode-se além disso partir do princípio de que os fiscais de contas normalmente são nomeados por um órgão da empresa[6]. Das respos-

---

[5] A resposta da ISA dos EUA deixou em aberto, se as exposições relativas à pergunta 2 também se aplicam à pergunta 6.

[6] Assim p. ex. na Suécia a nomeação é feita pelo governo na qualidade de detentor de quotas. No Japão os ministérios responsáveis pela administração das participações na qualidade de

tas ficaram claros os seguintes casos, nos quais a administração das participações ou a ISA efectuam a nomeação ou têm influência nela.

Na Suécia o governo, na qualidade de detentor de quotas, em empresas de especial interesse nacional pode nomear um auditor da ISA sueca como fiscal de contas ou – o caso que aqui interessa – ceder o direito de nomeação de um fiscal de contas à ISA. O fiscal da ISA realiza depois a auditoria em conjunto com o auditor económico.

Na África do Sul o ministério competente tem o direito, mediante proposta da administração da empresa e o consentimento do director da ISA sul-africana, de anualmente nomear o auditor do balanço de encerramento. Também na Alemanha o ministério competente, na qualidade de detentor de participações, nomeia o fiscal de contas, mas tem que ter o consentimento prévio por parte da ISA.

Na Índia os revisores duma empresa estatal têm que ser nomeados por força da lei mediante proposta do presidente da ISA indiana pelo governo indiano. A ISA indiana pode na sua decisão recorrer a uma série de firmas de auditoria económica oficialmente reconhecidas.

2. ISA (instituições superiores de auditoria das finanças públicas) e auditores económicos

As respostas tornam claro que habitualmente em empresas estatais tanto auditores externos como também a respectiva ISA têm determinadas competências de auditoria. Ficou demonstrado que os auditores económicos são em primeira linha responsáveis pela auditoria do balanço do exercício[7], enquanto a ISA trabalha informações que ultrapassam o âmbito da auditoria ao balanço de encerramento[8]. A ISA actua por iniciativa própria[9], respectivamente a pedido da administração[10], respectivamente a pedido ou para informação do Parlamento[11]. Num dos países foi sublinhado que o

---

detentores de quotas têm a possibilidade de incumbir os fiscais de contas da auditoria e de exigir o fornecimento do respectivo relatório.

7 Uma efectiva excepção é constituída apenas pela Austrália, onde a ISA tem competência exclusiva e em determinados circunstâncias também os EUA (ver V.1)

8 Isto ficou especialmente claro para a Índia (ver V2., 3.), Noruega (V.6.), Suécia (V.4., 6) e a Suíça (nº V.4). Aplica-se em determinadas circunstâncias também aos EUA (ver V.1.)

9 Índia, Japão, Polónia, Portugal, Suécia, EUA. Além disso Alemanha.

10 Índia, Nova Zelândia (ver V.3.)

11 Noruega, Portugal, Suíça, África do Sul, EUA. Além disso eventualmente Alemanha

fiscal de contas verifica a empresa, enquanto a ISA verifica a acção da administração no respectivo empreendimento[12]. Uma auditoria dupla não é ao que parece de excluir no Japão e pode além disso de futuro passar a ser possível na Austrália, conforme a evolução da legislação.

Assim pode-se dizer que normalmente há uma "coexistência" entre a ISA* e os fiscais de contas. Disto se pode concluir que apesar da diversidade das situações nacionais o sector público se reserva no âmbito da participação em empresas de direito público direitos de informação e de controle especiais.

VII. Perspectivas

Com a privatização das empresas o Estado torna-se proprietário, respectivamente sócio das empresas privatizadas. Assim cabem-lhe inúmeros direitos e deveres, que habitualmente são genericamente conferidos em conformidade com as regulamentações do direito comercial aos investidores de empresas. Aqui englobam-se p. ex. decisões sobre o montante dos lucros a distribuir ou a desobrigação da gerência e do órgão de fiscalização. Este papel alterado do Estado assim como a aplicação de disposições do direito comercial no âmbito da prestação de contas e ainda a auditoria levada a cabo por auditores económicos externos exigem um correcto posicionamento das tarefas a cumprir pela ISA. Recorde-se aqui que a maioria das privatizações estão fundamentadas na ideia de que o mercado e a concorrência conduzem a soluções mais económicas do que as actividades estatais. Neste âmbito há no entanto também que referir que frequentemente se tem que percorrer um longo caminho desde a transformação da forma jurídica de uma empresa até ali estatal numa empresa de direito privado até se conseguir uma efectiva conquista do mercado e uma regulação através de uma concorrência adequada. Muitas vezes fica-se preso à fase da transformação jurídica, enquanto a posição de monopólio, o cumprimento da previdência e do financiamento através do orçamento de Estado são em parte mantidos, pelo menos provisoriamente. Nesta fase as chances da privatização correm perigos acrescidos, uma vez que a obtenção de uma maior liberdade em termos empresariais realmente seja habitualmente melhor remunerada, mas os insucessos não são sancionados nem pela concorrência, nem obrigatoriamente pelo proprietário estatal. Além disso os sucessos e insucessos resultantes de decisões no âmbito da gestão da empresa por um

[12] Noruega. De referir também a Alemanha

lado e a actividade política e financeira do Estado relacionada com a empresa por outro não se tornam depois da transformação jurídica automaticamente mais transparentes. O relatório de auditoria sobre o balanço do exercício em termos de direito comercial elaborado pelo fiscal de contas externo também não consegue dar totalmente resposta a questões que surjam neste âmbito. Refira-se neste ponto que as disposições no âmbito do direito comercial permitem inúmeros espaços de manobra na avaliação de posições do balanço e da contabilização de negócios, que normalmente são usados e exercidos sob a forma de política de balanços.

A transformação jurídica por si só não justifica portanto a restrição global das competências das ISA. Sobretudo na fase duma empresa privatizada meramente no plano formal, com ainda grande necessidade de subvenção do Estado, a actividade no âmbito da realização de auditorias das ISA não é substituída pela auditoria ao balanço do exercício realizada por auditores económicos externos.

A auditoria alargada do balanço por auditores económicos externos, conforme está prevista em conformidade com o direito alemão no caso de participações maioritárias do sector público, ou seja portanto uma auditoria relativa à regularidade da gestão bem como uma auditoria suplementar sobre a situação económica a incluir no relatório só raramente se encontra no espaço internacional. Isto está relacionado com o facto de a distribuição de competências e tarefas entre auditores do balanço do exercício, o Tribunal de Contas e a administração das participações na maioria dos estados aqui comparados estar organizada de forma diferente do que na Alemanha.

Por princípio é reconhecido na maioria dos países que o Estado, na qualidade de detentor de quotas de empresas de direito privado, tem uma responsabilidade especial perante o contribuinte, pelo que deverá também ter direitos de informação e de controle especiais. Correspondentemente as ISA têm na maioria dos países – actualmente – direitos de auditoria relativamente abrangentes. A informação do Parlamento está deste modo assegurada, pelo que não é necessário recorrer a informações suplementares dos auditores externos, conforme o que é o caso na Alemanha.

De acordo com o que se expôs ao princípio, as empresas totalmente na posse do Estado têm a possibilidade de assumir joint-ventures transnacionais, respectivamente de constituir empresas conjuntas. Mesmo que as respectivas regulamentações nacionais prevejam um controle adequado das empresas estatais, respectivamente da administração no que diz respeito á

sua função como (único) detentor de quotas de empresas de direito privado, os direitos de controle do Estado não conseguem acompanhar esta situação com o surgimento de tais compromissos internacionais. Pelo contrário, na maioria dos casos a administração nacional perde direitos fundamentais. Onde estes se mantêm ou nos casos em que se consegue voltar a fazê-los valer, há que ter em atenção, se as correspondentes possibilidades de controle e influência a nível nacional são acumuladas ou então em que regulamentações nacionais individuais é que os processos de auditoria se devem apoiar.

VIII. Resumo em teses

Os resultados do estudo podem ser resumidos nas teses que se seguem, que só se aplicam ao caso aqui analisado da participação maioritária do Estado numa empresa de direito privado.

- A auditoria ao balanço do exercício de empresas de direito privado maioritariamente detidas pelo Estado é por princípio realizada por auditores económicos externos e independentes (11 de 13 respostas).

- Os auditores externos de empresas com participação estatal maioritária têm só em poucos países a obrigação de englobar pontos suplementares no seu relatório, que ultrapassem o âmbito da obrigação de auditoria e relatório em sociedades sem participação estatal (4 de 13 respostas[13]).

- As instituições estatais que administram as participações maioritárias só em poucos países dispõem de alguns direitos de auditoria próprios nas empresas (4 de 13 respostas[14]).

- A instituição superior de auditoria das finanças públicas (ISA) tem, para além da auditoria por fiscais de contas independentes, na maioria dos países direitos de auditoria próprios nos casos em que há uma participação maioritária do Estado (10 de 13 respostas[15]). Neste contexto ficou claro numa série de casos – mesmo sem termos expressamente

[13] Índia, África do Sul, EUA (ver no entanto V.1), Grã-Bretanha. Além disso Alemanha.

[14] Grã-Bretanha, Áustria, Índia, Nova Zelândia

[15] Japão, Índia, Portugal, Suécia, EUA. Mediante determinados pressupostos Polónia, Grã-Bretanha, Noruega, Áustria, Suíça. Além disso Alemanha (direito de informação).

incluído essa pergunta no questionário – que a ISA, sozinha ou em conjunto com o fiscal de contas do balanço do exercício, trabalha informações que ultrapassam o âmbito da auditoria do balanço do exercício[16]. Trata-se aqui essencialmente de ter em especial consideração os interesses do Estado na participação e de prestar depoimentos em relação ao sistema de controle interno.

- As participações estatais maioritárias que sejam sociedades mães de outras empresas juridicamente autónomas estão por princípio sujeitas à obrigação de elaborar um balanço do exercício do consórcio (11 de 13 respostas[17]). Este é na maioria dos países inquiridos verificado por fiscais de contas independentes (10 de 13 respostas[18]).

- Os fiscais de contas têm em relação ao consórcio em alguns poucos dos países inquiridos a obrigação de incluir pontos suplementares no seu relatório, que ultrapassam o âmbito normal das auditorias e relatórios de sociedades sem participação estatal (2 de 13 respostas[19]). Trata-se aqui de países em que se exige no âmbito dos balanços individuais a inclusão de pontos suplementares. Estes países são ao que parece da opinião de que no relatório sobre a sociedade mãe do consórcio são necessárias informações especificamente relacionadas com o consórcio. A organização mais detalhada dos respectivos relatórios depende de caso para caso. Na Alemanha p. ex. as informações relativas ao processo de planeamento do consórcio, ao controle da participação e às directivas do consórcio têm a mesma importância que as informações relativas à rentabilidade de determinadas posições do consórcio e às capacidades do consórcio a nível interno[20].

- Deve-se partir do princípio de que por princípio o fiscal de contas é nomeado pelo órgão competente da empresa: em alguns países a ISA nomeia o revisor de contas[21], participa na nomeação[22] ou indica o auditor a nomear[23].

---

[16] Portugal, Noruega (condição: quota de participação de 100%), Suécia, Suíça, Índia, EUA
[17] Excepções: Índia, Japão
[18] Excepção: Na Austrália auditoria pelo Tribunal de Contas.
[19] Índia e África do Sul. Dado o caso também Alemanha
[20] Ver nota de rodapé 1.
[21] Suécia
[22] África do Sul. Além disso Alemanha
[23] Índia

- No relacionamento da ISA com o fiscal de contas no caso de participação maioritária do Estado encontramos normalmente uma "coexistência" da ISA com o fiscal de contas. Disto se pode depreender que, apesar de todas as diferenças nas relações nacionais, o sector público se reserva direitos especiais de informação e controle.

- Para futuras empresas comuns sob participação estatal internacional dever-se-á sublinhar a manutenção de competências de auditoria da ISA. Mesmo assim devia-se no caso de participação alemã numa tal empresa trabalhar no sentido da manutenção da auditoria ao balanço do exercício alargada por parte do auditor económico externo.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

V Congresso EUROSAI

RECOMENDAÇÕES

«O papel das Instituições Superiores de Controlo (ISC) no controlo do orçamento geral do Estado.»

O quinto Congresso EUROSAI, realizado de 27 a 31 de Maio de 2002 em Moscovo, examinou os relatórios nacionais, as comunicações e outros documentos transmitidos pelos países membros da EUROSAI sobre o tema «O papel das ISC no controlo da execução do orçamento geral do Estado.» No âmbito do presente tema, os participantes no Congresso sublinharam o papel das ISC na altura da preparação e discussão, pelo Parlamento, dos projectos de orçamento governamentais, examinaram pormenorizadamente os problemas do controlo simultâneo e à posteriori da execução do orçamento geral do Estado, tendo debatido em profundidade a utilização das tecnologias da informação nesse mesmo controlo. Os trabalhos do Congresso incidiram sobre os seguintes subtemas:

Subtema I:	O papel das ISC na preparação, pelos governos, dos projectos de orçamento e sua apreciação pelos parlamentos.
Subtema II:	O controlo simultâneo e à posteriori da execução do orçamento geral do Estado.
Subtema III:	A utilização das tecnologias da informação (TI) no controlo da execução do orçamento geral do Estado.

PREÂMBULO

Tendo em vista o cumprimento do objectivo estatutário da EUROSAI que visa promover a compreensão profissional e técnica, assim como a cooperação entre os seus membros;

Reconhecendo a importância do princípio do respeito pelo estatuto jurídico próprio de cada uma destas Instituições;
E para que as ISC sejam dotadas dos poderes correspondentes;

I – O Congresso **considera que**:

1.1. A experiência e o saber acumulados pelas ISC no que respeita ao controlo da execução do orçamento geral do Estado constituem um potencial importante que pode ser utilizado na preparação e execução do orçamento.

1.2. A definição dos objectivos e dos resultados nos orçamentos constitui um instrumento suplementar de gestão e de controlo para a elaboração de um orçamento orientado com vista aos resultados e para o aumento da influência do Parlamento sobre o orçamento. A interacção entre os dados iniciais e os resultados esperados torna-se mais probatória e contribui para a eficácia da actividade do sector Estatal.

1.3. Na generalidade, os créditos orçamentais apenas podem ser ultrapassados com autorização especial do Parlamento ou do ministro das finanças, por exemplo para responder a necessidades excepcionais ou urgentes. Este esquema torna o orçamento menos flexível. Por outro lado, a liberdade ilimitada da administração para modificar os créditos seria pouco aceitável, pois reduziria o poder dos Parlamentos quanto à autorização dos créditos suplementares.

1.4. Uma parte considerável das despesas orçamentais é determinada pela legislação existente e pelos compromissos financeiros que limitam a capacidade dos Parlamentos quanto à tomada de decisões no domínio orçamental. Importa pois que os pareceres e os relatórios das ISC transmitidos ao Parlamento tenham em consideração os compromissos financeiros a longo prazo. Esta recomendação é igualmente importante para a programação financeira a médio prazo estabelecida pelo Parlamento.

1.5. A partir do momento em que as ISC estão implicadas na elaboração do orçamento, o seu papel limita-se geralmente ao fornecimento de um parecer coerente e imparcial, indicativo. De uma forma geral, as ISC não estão habilitadas a apresentar alterações às estimativas orçamentais do governo. As suas propostas não têm carácter impositivo. Convém ter presente que a participação das ISC no processo orçamental não deve comprometer a sua independência aquando do controlo ulterior da execução do orçamento.

1.6. As ISC podem desempenhar um papel activo de consultoras independentes junto do Parlamento se o seu orçamento não depender do governo. Em todo o caso, as ISC não necessitam de disposição legislativa para darem pareceres ao Parlamento e ao governo.

1.7. Os relatórios das ISC sobre as contas definitivas facilitam a tarefa do legislador. O Parlamento pode apoiar-se nesses relatórios no processo de adopção do orçamento. Ao controlarem as contas, as ISC devem fornecer ao legislador uma informação fiável sobre as condições e o nível de execução, pelo governo, das intenções do Parlamento.

1.8. Cada país aceita adoptar e utilizar, no plano nacional, as melhores práticas admitidas no plano internacional; o que permitirá às ISC controlarem a utilização dos fundos públicos e prestarem contas dessa utilização de acordo com as normas da INTOSAI, assegurando a necessária transparência.

1.9. Para além da transparência do orçamento geral do Estado, os Parlamentos exigem cada vez mais uma informação fiável e verificada sobre o montante e a composição das despesas do Estado, assim como sobre os benefícios sociais e económicos, e sobre a eficácia da despesa pública.

1.10. A utilização, pelas ISC, das tecnologias modernas da informação pode constituir um poderoso instrumento para levar a cabo um controlo eficaz e eficiente da execução do orçamento geral do Estado.

O emprego dos meios TI não é somente uma questão de tecnologia nem de recurso a soluções mais avançadas. Consiste, sobretudo, em utilizar habilmente os desenvolvimentos conseguidos nesse campo do conhecimento, a fim de atingir objectivos de controlo específicos e claramente definidos. Deveria enriquecer o processo de controlo e responder à necessidade de permanência em sintonia com os desenvolvimentos mais recentes, assim como escolher os utensílios mais adaptados.
Ao propiciarem às ISC um ambiente favorável à utilização dos meios TI, os órgãos legislativo e executivo favorecerão um controlo eficaz da preparação e da execução do orçamento; tais condições deverão ser consideradas como a norma.

II.- Fundamentando-se nos resultados das discussões, o Congresso **recomenda:**

No que respeita à organização do controlo da execução do orçamento geral do Estado

2.1. Em relação com o governo, exercer plenamente o seu mandato legal enquanto ISC, para conseguir controlar o orçamento geral do Estado de maneira mais aprofundada;

2.2. Em relação com os órgãos legislativo e executivo, contribuir para a criação de um sistema eficaz de controlo financeiro do Estado, de forma a fazer cooperar os órgãos de controlo externo e interno nos diversos níveis do poder executivo e legislativo;

No que respeita à participação nas propostas orçamentais:

2.3. Nos casos em que as ISC desempenham um papel consultivo na elaboração do orçamento, fornecer ao Parlamento não só os resultados das verificações necessárias ao controlo da execução do orçamento, mas também pareceres, ao mesmo tempo, aos órgãos legislativo e executivo, aquando da preparação do orçamento. Em princípio, esses pareceres serão tanto mais eficazes quanto mais cedo as ISC os puderem facultar. Nessas circunstâncias, as ISC devem velar sempre pela sua independência, particularmente se a consulta tiver lugar num estádio precoce.

2.4. Quando as ISC examinarem um orçamento de meios, deverão tentar adoptar uma distribuição suficientemente exacta, facultar um nível adequado de transparência, informar o Parlamento e facilitar os seus controlos ulteriores.
Quando examinarem um orçamento orientado para os resultados, as ISC deverão trabalhar para que os objectivos finais e os resultados previstos sejam exactos, porque tal contribuirá para uma utilização mais eficaz dos recursos do Estado.

2.5. Tornar os Parlamentos conscientes da necessária independência das ISC, a fim de que elas desempenhem um papel mais activo e possam dar ao Parlamento um parecer independente.

2.6. Nos países onde o executivo tem o direito de modificar as autorizações orçamentais, de propor ao Parlamento que estabeleça, pela legislação dos processos, regras e limites apropriados para essas modificações, e incluir esses procedimentos na competência da ISC em matéria de controlo. A flexibilidade assim obtida exige a instituição de um sistema eficaz de controlo interno nas administrações.

No que respeita ao controlo da execução do orçamento geral do Estado:

2.7. A execução do orçamento geral do Estado e o controlo da sua explicação necessitam de um quadro normativo estável e de nível jurídico elevado. Assim, as ISC deverão estar em condições de promover, por meio das suas sugestões e recomendações, a transparência na utilização dos fundos públicos, assim como uma regulamentação completa, no intuito de garantir condições de controlo adequadas aquando da verificação final das contas e de limitar o número das disposições derrogatórias sobre os créditos que afectam a confiança no domínio financeiro. Esta actividade não deve ameaçar a independência das ISC face ao poder executivo.

2.8. Para além da exigência de transparência dos fundos públicos, os Parlamentos exigem cada vez mais uma informação fiável e verificada quanto aos pontos seguintes: o montante e o objecto das despesas contraídas pelo Estado na execução do orçamento, assim como as vantagens económicas e sociais da despesa e a sua eficácia. As ISC devem tentar cumprir estas exigências quando controlam a execução do orçamento geral do Estado. Podem também recorrer simultaneamente à auditoria financeira e ao controlo de desempenho quando examinam as contas definitivas. A auditoria financeira e o sistema contabilístico utilizado para a preparação dos estados financeiros estão interligados. Por consequência, as ISC têm um papel particular de consultoras para o desenvolvimento do sistema orçamental e contabilístico dos seus respectivos países e na elaboração de regras contabilísticas e de controlo, assim como na formação profissional dos controladores.

2.9. Durante o controlo da execução do orçamento geral do Estado pelas ISC, estas devem organizar o seu trabalho de modo a que o

controlo apropriado seja efectuado em condições económicas eficazes, efectivas e respeitadoras dos prazos. É necessário ter em consideração o funcionamento de todos os sistemas de controlo interno do sector público, os seus mecanismos e modos de actuação, que as ISC têm de avaliar e reforçar com os meios de que dispõem (particularmente com uma permuta de regras, de métodos e de experiências). Ao mesmo tempo, no sistema de contabilidade orçamental, este apoio serve para melhorar o controlo das contas definitivas por meio de auditorias internas independentes, o que aumenta a confiança nos relatórios apresentados e nas contas, reduzindo os riscos de controlo.

2.10. O controlo do relatório apresentado pelo governo sobre a execução do orçamento geral do Estado cria uma responsabilidade particular para cada ISC. As ISC devem fundamentar a sua opinião e relatório em justificações apropriadas, suficientes e documentadas para reforçar o Parlamento na sua tomada de decisão. Ao nível de cada ISC, tais exigências implicam um sistema com garantia de qualidade, comportando o emprego coerente dos métodos e das técnicas de auditoria aceites e geralmente aplicados. Este objectivo só pode ser atingido com a elaboração de métodos e de processos que respeitem as normas internacionais e com a criação de um sistema de documentação claro, coerente e organizado.

No que respeita à utilização das tecnologias TI

2.11 Tentar criar um ambiente tecnológico favorável à ISC, pelo diálogo com os órgãos legislativo e executivo, o que implica:

2.11.1 dar-lhe suficientes meios jurídicos de acesso aos dados requeridos para a realização de um controlo apropriado sobre a elaboração e a execução do orçamento geral do Estado, sendo os dados homogéneos seja qual for a sua apresentação (electrónica ou em papel);

2.11.2. facultar o livre acesso aos dados, pelo menos nos casos em que um organismo controlado é total ou parcialmente financiado a partir do orçamento geral do Estado;

2.11.3. desenvolver regras para os dados fornecidos pelo controlado de forma a tornarem esses dados compatíveis com o sistema de in-

formação da ISC, e favorecendo igualmente a criação de tais normas, considerada factor essencial de acesso aos dados. A legislação constitui um dos meios para alcançar esse objectivo;

2.11.4. responsabilizar os controlados pela fiabilidade, carácter exaustivo e integridade dos dados fornecidos. Isto é importante para impedir uma má utilização da informação e práticas inúteis;

2.11.5. introduzir medidas que garantam a segurança e a confidencialidade dos dados utilizados.

2.12. Logo que uma ISC encontre obstáculos na utilização dos meios TI para o controlo da preparação e da execução do orçamento, tomar medidas apropriadas previstas pelo mandato da ISC.

2.13. Tomar em consideração os seguintes elementos na adopção das decisões quanto ao tipo e grau de aplicação das tecnologias da informação e quanto à escolha dos meios TI:

2.13.1. o quadro legal e a filosofia do controlo, aprovados pelas ISC, as exigências requeridas pelo Parlamento no que respeita à informação a ser-lhe submetida, as exigências do público;

2.13.2. a necessidade de garantir que o desenvolvimento dos meios tecnológicos escolhidos para o controlo está em paralelo com o desenvolvimento dos conceitos e da metodologia de controlo;

2.13.3. garantir uma compreensão clara, pela ISC, da estrutura dos dados informáticos de uma instituição controlada; determinação da natureza das verificações necessárias;

2.13.4. a possibilidade de beneficiar de soluções tecnológicas e de software compatível;

2.13.5. o grau de preparação do controlado para utilizar as TI aquando da permuta dos dados com a ISC;

2.13.6. a necessidade de garantir a eficiência dos meios TI;

2.13.7. a existência de um quadro e de condições que assegurem a fiabilidade, o carácter exaustivo e a integridade dos dados fornecidos e dos resultados do tratamento e análise dos dados.

2.13.8. Para a tomada de decisões no que respeita à criação das estratégias e dos meios de formação, ter presente que um investimento contínuo e considerável nos recursos humanos e técnicos é o elemento chave para um emprego bem sucedido dos meios TI no controlo da execução do orçamento.

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 Nº 12/02 – Fev.19 - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 63/2001

DISPENSA DE PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / OBJECTO DO CONTRATO / AQUISIÇÃO E TRABALHOS COMPLEMENTARES DE DESMONTAGEM

SUMÁRIO

1. O Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril criou um regime excepcional que dispensa os entes públicos dos procedimentos pré-contratuais com vista à escolha do co-contratante no que respeita à aquisição e trabalhos complementares de desmontagem, transporte e remontagem dos pavilhões pertencentes à Parque Expo 98, S.A. e que estiveram afectos à exposição EXPO 98;
2. De acordo com a "ratio" do preceito, o objecto dos contratos referidos no artigo único daquele diploma legal há-de confinar-se à aquisição em si e aos trabalhos estritamente necessários à desmontagem, transporte e remontagem dos ditos pavilhões;
3. Não cabe no espírito daquele diploma legal a construção de uma cave para estacionamento com um custo de cerca de 40% do valor do contrato;
4. A construção de infra-estruturas não indispensáveis à alienação, transporte e remontagem dos ditos pavilhões, ainda que a eles associadas, está sujeita à observância dos procedimentos pré-contratuais com vista à escolha do co-contratante.

O Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Processo nº 1 750/01
Sessão de 19.02.2002

ACÓRDÃO Nº. 12 /02 - Fev.19 - 1ª S/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 63/2001
(Processo n.º 1 750/01)

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 21 de Agosto de 2001 foi aprovado o acórdão nº 148/2001-21 Ago-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato da empreitada referente à **"Concepção, Execução e Reinstalação de Estruturas Modulares no Parque de Exposições da Quinta da Fonte em Oeiras"** celebrado entre a **Câmara Municipal de Oeiras** e a sociedade anónima de capitais públicos **Parque Expo 98, S.A.** pelo valor de **637 678 000$00,** acrescido de IVA.

   A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, tendo presente que o contrato em causa foi *"celebrado ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril"*, considerou que *"as restrições à livre concorrência permitidas pelo citado artigo único do Dec-Lei nº 110/99 hão-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 artº 48º do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março."

2. Não se conformando com o decidido, o Presidente da Câmara recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.
   Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 6 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formulou as seguintes conclusões:

   "1 - A Parque Expo, S.A., é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, tendo-lhe sido concedida, através do D.L. nº 110/99, um regime de excepção em relação ao regime geral de aquisição de bens e serviços por entidades públicas àquela sociedade, encontrando-se dispensada dos procedimentos normalmente exigíveis para a selecção dos co-contratantes.
   2 - A Parque Expo, S.A., detém, "atenta a natureza específica de alguns destes equipamentos" uma aptidão especial para os trabalhos

de desmontagem, transporte e reconstrução no local determinado pelo adquirente.
3 - Assim sendo, a Parque Expo, S.A., é a entidade mais apta e idónea para proceder à construção da cave de estacionamento em causa, daí que o município de Oeiras tenha aceite a sua proposta de proceder ela própria àqueles trabalhos.
4 - Os módulos que o município de Oeiras pretende adquirir, destinam-se a ser implantados em zona de plano pormenor da Quinta da Fonte, em área considerada no PDM deste concelho como Programa Estratégico.
5 - A zona da Quinta da Fonte é bastante congestionada, com grande afluência de trânsito.
6 - Atento o local de implantação dos módulos, era necessária a existência de uma cave para estacionamento, a qual era impossível de concretizar após a completa implantação dos mesmos.
7 - A cave para estacionamento é imprescindível ao funcionamento dos referidos móveis, impedindo-os de cumprir a finalidade para que são adquiridos - Parque de Exposições.
8 - O D.L. nº 110/99 refere que, cabe à Parque Expo "a reconstrução no local determinado pelo adquirente". Cabe assim na "ratio" deste diploma que esta sociedade, ao reconstruir os módulos no local indicado pela ora recorrente, deve fazê-lo com todas as obras necessárias ao seu adequado uso.
9 - A entender-se que algumas obras de construção terão de ser adjudicadas autonomamente, aplicando-se os procedimentos normalmente exigíveis com vista à selecção de co-contratantes das pessoas colectivas públicas, está-se a pôr em causa a celeridade exigida pelo D.L. nº 110199, desvirtuando-se tudo o que dispõe a este respeito.
10 - Atento o disposto no artigo único do D.L. nº 110/99, não é necessário o lançamento de concurso para a execução da cave de estacionamento, pelo que, a adjudicação à Parque Expo se encontra plenamente válida, assim como o respectivo contrato."

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso (de fls. 20 a 24 dos autos), donde se transcrevem as passagens seguintes, que melhor ilustram a sua fundamentação:
"... o legislador isentou qualquer ente colectivo público, de sujeição a concurso, sempre que estivesse em causa a celebração de contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens, ou prestação de ser-

viços com a "Parque Expo, SA" desde que tais contratos tivessem como objecto a alienação, remoção e reinstalação dos activos imobiliários, ou mobiliários afectos a esta Empresa Pública e que tivessem estado ao serviço da Exposição na respectiva área de implantação.
(...)
Mas não quis, certamente, o legislador – porque isso poria em causa os mais elementares fundamentos do regime jurídico inerente às empreitadas de obras públicas e prestação de serviços e, também princípios constitucionais – que tal dispensa de procedimentos legais, se estendesse, também e outras obras, que não aquelas que estão, estritamente conexas com a remoção, transferência e reimplantação, noutros lugares, dos equipamentos que faziam parte dos activos da "Parque Expo, SA".
Parece ser esta situação "sub-judice": a C.M. de Oeiras, certamente por razões atendíveis e que aqui não estão em causa, aproveitando a circunstância da aquisição, transferência e reimplantação, na área do seu Concelho, de um pavilhão pré-fabricado da EXPO 98, resolveu mandar construir uma garagem subterrânea para 196 viaturas (sob o solo do pavilhão) e cometeu esta tarefa à "Parque Expo, SA" invocando aquele dispositivo legal e subtraindo-a, assim, aos procedimentos concursais legalmente estabelecidos."

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:

- Na sua reunião de 27 de Setembro de 2000, a Câmara Municipal de Oeiras aprovou, para submissão à aprovação da respectiva Assembleia Municipal, a proposta de "*aquisição, no regime de empreitada de concepção, construção e reinstalação das estruturas modelares, pelo montante global de seiscentos e trinta e sete milhões seiscentos e setenta e oito mil escudos (acrescidos de IVA à taxa legal)*", à Parque Expo 98, SA;
- A Assembleia Municipal de Oeiras, em sessão de 27 de Setembro de 2000, aprovou a "*aquisição, no regime de empreitada de concepção, construção e reinstalação das estruturas modelares, pelo montante global de seiscentos e trinta e sete milhões seiscentos e setenta e oito mil escudos (acrescidos de IVA à taxa legal)*", à Parque Expo 98, SA, "*conforme proposto pelo Órgão Executivo do Município*";

- Em 24 de Julho de 2001 é celebrado entre a Parque Expo 98, S.A. e a Câmara Municipal de Oeiras o contrato em questão, de que se transcrevem as cláusulas segunda e terceira, números 1 e 2:

"CLÁUSULA SEGUNDA
(Objecto e Âmbito do Contrato)

1 Nos termos do presente Contrato, a ***Parque EXPO*** *vende à* ***C.M.O.*** *12 (doze) módulos de 324 m2, e 1 (um) módulo técnico de 324 m2 actualmente implantados na Área Internacional Sul do Recinto da EXPO'98.*
2 A ***Parque EXPO*** *será, nos termos do presente contrato, responsável pelos trabalhos de desmantelamento e remoção do local onde se encontram implantados os módulos supra referidos, seu transporte e respectiva instalação na zona de Oeiras, incluindo os trabalhos de fundação e pavimentação necessários*
3 A ***Parque EXPO*** *procederá aos trabalhos de adaptação de projecto necessários à nova implantação dos módulos objecto do presente contrato.*
4 A ***Parque EXPO*** *assumirá a responsabilidade pela adjudicação de todos os trabalhos necessários à boa conclusão da obra objecto deste contrato, bem como, pela gestão de projecto e fiscalização do decurso dos respectivos trabalhos. À CMO compete acompanhar a fiscalização de todos os trabalhos quer de desmontagem, quer de transporte e instalação, em Oeiras, dos módulos adquiridos à Parque EXPO podendo, para o efeito, designar um seu representante para acompanhar todas as referidas fases de execução do presente contrato.*

CLÁUSULA TERCEIRA
(Preço)
1. O Preço Global, a pagar pela C.M.O. à Parque EXPO, nos termos do presente contrato é de Esc. 637.678.000$00 (seiscentos e trinta e sete milhões, seiscentos e setenta oito mil escudos) acrescidos de IVA à taxa legal, estando já incluídos todos os trabalhos referidos no número 2 e seguintes da cláusula segunda.

2 O Preço Global a que se refere o número 1 da presente cláusula reparte-se da seguinte forma:

A) *PAVILHÕES*	
1 Adaptação do projecto	*2.000 contos*
2 Desmantelamento, remoção e transporte	*36.073 contos*
3 Remontagem dos módulos; instalações eléctricas e segurança (pintura exterior na cor branca incluída)	*89.685 contos*
4 Fundações (incluindo pavimento interior dos pavilhões pintado com tinta epóxi colorida)	*58.581 contos*
5 Construção civil (incluindo pinturas de paredes e tectos)	*55.269 contos*
SUB-TOTAL A)	***241.608 contos***
B) CAVE	
1 Construção civil 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 (pavimento do pavilhão). A rampa de acesso também está incluída.	*186.165 contos*
2 Instalações	
2.1 Rede de extinção de incêndio	*5.250 contos*
2.2 Instalações eléctricas na cave	*15.750 contos*
2.3 Ventilação e extracção	*18.375 contos*
2.4 Drenagem de esgotos	*5.250 contos*
2.5 Saída de emergência	*7.350 contos*
2.6 Segurança / Vigilância	*8.925 contos*
SUB-TOTAL B	***247.065 contos***
C) INFRAESTRUTURAS EXTERNAS	
1 Rede de incêndios, incluindo um ramal de abastecimento de 50 metros de tubo PVC 110 (CL 10) ligado à rede de águas	*8.610 contos*
2 Rede de esgotos domésticos	*14.175 contos*
3 Rede de esgotos pluviais	*8.925 contos*
4 Infraestruturas para alimentação ao OGBT	*2.100 contos*
5 Infraestruturas para alimentação ao QG'S parciais	*1.838 contos*
6 Infraestruturas para iluminação exterior (tubagens e caixas de visita	*2.625 contos*

7 Muro de suporte para contenção da plataforma dos lotes 27 e 33	*7.245 contos*
SUB-TOTAL C)	***45.518 contos***
D) PROJECTOS	
1 Projectos de Instalações	*10.500 contos*
2 Projectos de infra-estruturas (excluindo rede de rega)	*4.000 contos*
3 Gestão de projecto e fiscalização	*16.500 contos*
SUB-TOTAL D)	***31.000 contos***
E) ESTRUTURAS MODULARES	
Valor de venda (10% valor de custo)	*72.487 contos*
SUB-TOTAL E)	***72.487 contos***
Assim, o valor global proposto para a aquisição de todo o agrupamento I (13 módulos) e cave para estacionamento de 196 veículos em tosco é de	***637.678 contos***

- Ao contrato em causa foi recusado o visto em 21 de Agosto de 2001.

4.2 O Direito invocado

Como já se referiu, o contrato em apreço foi celebrado ao abrigo do Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril que no seu artigo único dispõe:

À celebração de contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens ou prestação de serviços por qualquer pessoa colectiva pública com a sociedade Parque EXPO 98, S. A., aplica-se o disposto no artigo 23º, nº 1, alínea f), do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março".

4.3 Apreciando.

Surge integrada no objecto do contrato em apreço nos presentes autos a construção de uma cave para o estacionamento de 196 veículos, pese embora a cláusula segunda, que define o seu objecto e âmbito, não o referir expressamente. Na verdade, nesta cláusula estipula-se que a Parque Expo "vende" à Câmara Municipal de Oeiras 13 módulos (nº 1), que será "responsável pelos trabalhos de desmantelamento transporte e instalação na zona de Oeiras, incluindo trabalhos de fundações e pavimentação" (nº 2) e "procederá à adaptação do projecto necessária à nova implantação" (nº 3). Por fim (nº 4), a Parque Expo "assumi-

rá a responsabilidade pela adjudicação de todos os trabalhos necessários à boa execução da obra".

Embora na proposta apresentada pela Câmara à Assembleia Municipal se faça referência, na parte dos considerandos, à " execução da cave de estacionamento", é apenas na cláusula terceira, nº 2 – B que, na decomposição do preço do contrato, aparece objectivamente referenciada a construção da cave para o estacionamento de 196 veículos, com um preço imputado de 247.065 contos (Sub-total B).

A questão controvertida que aqui se discute resume-se, então, em saber se a construção da dita "cave para estacionamento de 196 veículos", sobre a qual será instalado um pavilhão adquirido à Parque Expo 98, S.A., cabe na previsão do artigo único do Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril e, como tal, pode ser adjudicada àquela empresa por ajuste directo.

*

No acórdão recorrido, com os fundamentos parcialmente transcritos em **1.**, considerou-se que não e, consequentemente, recusou-se o visto ao contrato.
O recorrente, por sua vez, entende que sim e defende, em consequência, a concessão do visto. Os fundamentos de tal entendimento constam do requerimento cujas conclusões se transcreveram em **2.**. E porque estas sintetizam a linha argumentativa do recorrente, analisemos cada uma em si ou, quando for caso disso, agregadas, por forma a avaliar se lhe assiste ou não razão.

Na primeira conclusão diz o recorrente que o Decreto-Lei nº 110/99, de 9/4 concedeu à Parque Expo 98, S.A. um regime de excepção para a aquisição de bens e serviços seus por entidades públicas, encontrando-se, assim, dispensada dos procedimentos normalmente exigíveis para a selecção dos co-contratantes.

Na conclusão oitava defende o recorrente que a construção da dita cave para estacionamento cabe na "ratio" deste diploma.
Efectivamente, o artigo único do Decreto-Lei nº 110/99 ao mandar aplicar aos contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens ou prestação de serviços celebrados nos entes públicos com a Parque Expo 98, S.A. o disposto na al. f) do nº 1 do artº 23º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 Março (entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 197/99, de 2 de Março, pelo que as referências ao artº 23º daquele diploma

devem entender-se, hoje, feitas às als. f) e g) do nº 1 do artº 77º deste último Decreto-Lei), por força da equiparação da Parque Expo 98, S.A. às entidades referidas no artº 2º (hoje artº 2º do Decreto-Lei nº 197/99), ficam os ditos contratos dispensados dos procedimentos relativos à escolha do co-contratante.
Ou, melhor dito, são as entidades públicas que celebrarem contratos (do tipo dos acima referidos) com a Parque Expo 98, S.A. que ficam dispensadas dos mencionados procedimentos.
Porém, atenta a redacção generalista daquele preceito, uma interrogação surge de imediato: serão todos os contratos de empreitada, independentemente do seu objecto, todos os contratos de fornecimento ou locação de bens, independentemente do seu objecto, ou todos os contratos de prestação de serviços, independentemente do seu objecto, que, desde que celebrados com a Parque Expo 98, S.A., estão dispensados dos procedimentos pré-contratuais relativos à escolha do co-contratante? Ou seja, será que qualquer ente público pode, por ajuste directo, celebrar com a Parque Expo 98, S.A. contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens ou de prestação de serviços seja qual for o seu objecto?
A resposta só pode ser negativa. De outro modo ter-se-ia criado um regime de favorecimento da Parque Expo 98, S.A. com desrespeito pelos mais elementares princípios e regras da contratação pública e, quiçá, alargado o objecto social (cfr. artº 2º do Decreto-Lei nº 88/93, de 23/3 e artº 4º dos Estatutos em anexo) da própria Parque Expo 98, S.A. que, por esta via, passaria também a exercer a actividade de empreiteiro de obras públicas e de fornecedor e prestador indiscriminado de bens e serviços.
Então qual o objecto dos ditos contratos de empreitada, de locação ou fornecimento de bens ou de prestação de serviços abrangidos pelo artigo único do Decreto-Lei nº 110/99?
Como no acórdão recorrido bem se refere, há-de ser no preâmbulo do diploma que encontramos a delimitação do objecto de tais contratos.
Logo no início se dá conta de que a Parque Expo 98, S.A. tem vindo "a proceder à **alienação** ou locação de diversos activos que estiveram afectos à Exposição" Expo 98.

Um pouco mais adiante escreve-se que "atenta a natureza específica de alguns destes 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".
À mistura, invocam-se as razões de interesse público que justificam a adopção do regime aprovado: "libertação de meios financeiros necessários à amortização do passivo ou à geração de receitas que financiem a sua actividade sem necessidade de reforço do endividamento ou da dotação de capital"; a "a continuidade do programa de requalificação urbana e ambiental da zona de intervenção " da Expo 98 e a "celeridade" do processo.

Como se vê e resulta claro das passagens acabadas de transcrever o objectivo perseguido pelo Decreto-Lei nº 110/99 é o facilitar da alienação, sobretudo dos pavilhões pré-fabricados que acolheram a Expo 98, de bens pertencentes à Parque Expo 98, S.A.

Foi para a aquisição, por entidades públicas, destes pavilhões – fornecimento ou locação de bens – e, acessoriamente, para os trabalhos estritamente necessários à respectiva desmontagem transporte e reconstrução – empreitada e prestação de serviços – que foi aprovado o regime de excepção que dispensa os procedimentos pré-contratuais de escolha do co-contratante.
Então, o objecto dos contratos referidos no artigo único do Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril há-de confinar-se aos limites antes referidos, isto é, à aquisição dos pavilhões e aos trabalhos necessários à sua desmontagem, transporte e reconstrução.

Ora, o contrato em apreço nos autos ultrapassa em muito, no seu objecto, os limites definidos no Decreto-Lei nº 110/99. Sobretudo, como no acórdão recorrido se evidenciou, em relação à construção da cave para estacionamento, com o custo de 247.065 contos ou seja, cerca de 40% do valor do contrato.

E a construção de tal cave, sem que se ponha em causa a sua utilidade (que é realçada nas conclusões quatro, cinco, seis e sete formuladas pelo recorrente) não é indispensável à alienação, desmontagem, transporte e remontagem dos 13 módulos (com o "*valor de venda*" de 72.487 contos – sub-total E) adquiridos pela Câmara Municipal de Oeiras à Parque Expo 98, S.A.

E para o provar basta referir que a primeira proposta apresentada pela Parque Expo 98 à Câmara Municipal de Oeiras não contemplava a

construção da cava para estacionamento e que, essencialmente por isso, o seu preço era de 315.170.000$00, menos de metade dos 637.678.000$00 do contrato em apreço (cfr. proposta aprovada na reunião da Câmara de 27/9/2000 e pela Assembleia Municipal de 27/11/2000).

Nas conclusões dois e três o recorrente invoca a especial aptidão da Parque Expo 98, S.A. para proceder à desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões no local determinado pelo adquirente, e por conseguinte para a construção da dita cave.

O que efectivamente se retira do Decreto-Lei nº 110/99 não é uma especial aptidão da Parque Expo para a demolição, transporte e reconstrução dos pavilhões.

O que no preâmbulo se refere é a especial complexidade do contrato de "*alienação*", que deverá ter associada a desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões, que facilmente se compreende. O que é bem diferente da especial aptidão da Parque Expo 98 para a realização desse tipo de trabalhos que, efectivamente, não tem, como resulta claro do nº 4 da cláusula segunda do contrato. Aqui se estipula que "*a **Parque EXPO** assumirá a responsabilidade pela adjudicação de todos os trabalhos necessários à boa conclusão da obra*".

Se assim é para a desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões, menos ainda o será para a construção de uma cave para o estacionamento de 196 viaturas.

Por fim, na conclusão nove entende o recorrente que a adjudicação e construção autónoma da cave com a observância dos procedimentos pré-contratuais com vista à escolha do co-contratante poria em causa a celeridade do processo de alienação dos pavilhões da Expo 98 desvirtuando-se o espírito do Decreto-Lei nº 110/99.
Tendo-se já deixado claro que a construção da cave em questão não é indispensável à alienação, transporte e reconstrução dos pavilhões e que tal não se insere no espírito e objectivos do Decreto-Lei nº 110/99 não pode concluir-se que a construção autónoma, de tal infra-estrutura ponha em causa a celeridade que, concerteza, aquele diploma persegue. A haver demora outras serão as causas, mas nunca o cumprimento do legalmente está determinado.

Assim se conclui que bem andou o acórdão recorrido quando considerou que "*ao menos no que diz respeito à construção da cave para estacionamento*" se verificou "*a omissão de concurso, que seria obrigatório nos termos do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março*".

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter na integra o acórdão recorrido que recusa o visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos [nº 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, 19 de Fevereiro de 2002.

Cons. Pinto Almeida (Relator)
Cons. Ribeiro Gonçalves
Cons. Marques Ferreira

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 15/02 – 5.Mar – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 6/02

PROVA DOCUMENTAL SUPERVENIENTE / SANAÇÃO DO VÍCIO POR RATIFICAÇÃO

SUMÁRIO

I. É jurisprudência pacífica deste Tribunal que, no âmbito da fiscalização prévia, é possível conhecer, em recurso, de novos elementos relevantes para a decisão.

II. Assim, recusado o visto a um contrato com o único fundamento de que a despesa com o mesmo não foi autorizada pela entidade competente, violando-se o disposto nos artºs 17º, 21 e 27º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho, nada obsta a que, em sede de recurso, se conceda o visto, se entretanto o recorrente demonstrar, através de prova documental, que a entidade competente sanou o vício por via da ratificação.

O Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 3 397/01
Sessão de 5.03.2002.

ACÓRDÃO Nº 15/02 - 5.Mar - 1ªS/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 6/02
(Processo nº 3 397/01)

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 11 de Dezembro de 2001, foi proferido o acórdão de subsecção nº 205/2001, que recusou o visto ao contrato relativo a "trabalhos a mais" da empreitada "Rede de Drenagem de Águas Residuais de Vila do Conde - Sistema Orla Marítima – Interceptor Sul –

Travessia do Rio Ave – 1° Fase", celebrado (o adicional), em 31 de Agosto de 2001, entre o Município de Vila do Conde e a empresa "Sociedade de Construções Soares da Costa, SA", pelo valor de 19.491.923$00, sem IVA.

2. A recusa do visto teve por fundamento o facto de a despesa com o adicional não ter sido autorizada pela Câmara Municipal, mas sim pelo seu Presidente, sendo que a despesa com o contrato inicial, no valor de 103.451.152$00, tinha sido aprovada pelo executivo municipal, pelo que se tinham violado os art°s 17°, 21° e 27° do Decreto-Lei n° 197/99 de 8 de Junho. Revestindo tais normativos natureza financeira, verificava-se o fundamento de recusa do visto previsto no art° 44° n° 3 al. b) da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto.

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:

   Considerando que, a nosso ver, o artigo 21° do Decreto-Lei n° 197/99 não é subjectivamente aplicável às Autarquias Locais.

   Considerando que das normas do artigo 21° do citado Dec-Lei não decorre qualquer lacuna ou omissão normativa que permita o recurso à analogia.

   Considerando que da leitura das normas do artigo 21° do citado DL não resulta viável a sua interpretação extensiva.

   Considerando que as normas do artigo 21° do citado DL não consubstanciam, a nosso ver, quaisquer normas de disciplina financeira.

   Considerando que a deliberação de recusa de visto do processo em causa por Acórdão proferido em 11/12/2001 em sessão de subsecção da 1ª Secção, não está em conformidade com o direito aplicável.

   Considerando que processos de visto, com procedimentos exactamente iguais, foram objecto de diferentes procedimentos por parte do Tribunal de Contas, a saber:

   a) O processo de visto n° 3557/01 foi visado pelo Tribunal de Contas em 5/12/2001;

b) O processo de visto nº 3397/01, em causa, foi objecto de recusa de visto pelo Tribunal de Contas em 11/12/2001;

c) O processo de visto nº 3558/01 foi devolvido pelo Tribunal de Contas em 10/12/2001, para ponderação da RATIFICAÇÃO pelo executivo municipal da aprovação dos trabalhos a mais pelo Sr. Presidente da Câmara, o que já foi efectuado e novamente devolvido ao Tribunal de Contas.

Considerando que, quanto ao contrato adicional de trabalhos a mais relativos ao actual processo de visto nº 3397/01, o executivo municipal supriu o eventual vício de aprovação de trabalhos a mais por despacho do Sr. Presidente da Câmara, RATIFICANDO em reunião de 27/12/2001, o despacho do Sr. Presidente da Câmara de 27/8/2001 de aprovação dos trabalhos a mais em causa.

Vem esta Câmara Municipal apresentar RECURSO ORDINÁRIO da deliberação da recusa de visto proferido por Acórdão de 11/12/2001 em sessão da subsecção da 1ª Secção para o Plenário da 1ª Secção, nos termos do previsto na alínea b) do nº 1 do artigo 96º da Lei nº 98/97 de 26/8.

4. Tendo em conta o teor do requerimento, designadamente a afirmação de que o despacho do Sr. Presidente da Câmara havia sido ratificado pelo executivo municipal em reunião de 27/12/2001, foi o recorrente convidado a fazer prova documental de tal afirmação, o que efectivamente fez, conforme doc. junto a fls. 23 e 24 deste processo de recurso.

5. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as formalidades legais. Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido de ser concedido o visto ao contrato dado que foi sanado o único vício que impedia a sua concessão.

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. Em 13 de Outubro de 2000 foi celebrado o contrato de empreitada de "Rede de Drenagem de Águas Residuais de Vila do Conde - Sistema Orla Marítima – Interceptor Sul – Travessia do Rio Ave – 1° Fase", entre o Município de Vila do Conde e a empresa "Sociedade de Construções Soares da Costa, SA", pelo valor de 103.451.152$00, sem IVA.

2. A despesa resultante do contrato referido no n° anterior foi autorizada pelo executivo municipal.

3. Em 31 de Agosto de 2001, entre as mesmas entidades referidas supra em 1., foi celebrado um contrato adicional ao aí indicado, para execução de "trabalhos a mais", pelo valor de 19.491.923$00, sem IVA.

4. O contrato adicional indicado no n° anterior foi autorizado pelo Presidente da Câmara Municipal.

5. Na sua reunião ordinária, de 27 de Dezembro de 2001, a Câmara Municipal ratificou o despacho do Presidente relativo à autorização do adicional em apreço.

III.O DIREITO

A questão que se suscita no presente recurso afigura-se de fácil resolução. De facto, o único fundamento de recusa do visto, como resulta do acórdão recorrido, foi a incompetência da entidade autorizadora da despesa (Presidente da Câmara) resultante da celebração do adicional.

Ora, como resulta da matéria dada como provada, na pendência deste recurso, o recorrente veio demonstrar, documentalmente, que o executivo municipal, na sua reunião ordinária de 27 de Dezembro de 2001, ratificou o despacho do Presidente relativo à autorização do adicional em análise.

Tem este Tribunal entendido, de forma pacífica, que é possível conhecer, em recurso, de novos elementos relevantes para a decisão. Vide, a título de exemplo, acórdão de 19 do corrente mês, proferido no recurso ordinário n° 8/2002. Não se vislumbram fundamentos válidos para alterar este entendimento.

A ratificação assim operada pelo executivo municipal de Vila do Conde – a entidade que, no acórdão recorrido, se julgou ser a competente para proceder à autorização da despesa emergente do adicional -, vem expurgar do procedimento a ilegalidade que o inquinaria e que fundamentou a recusa do visto.

Sendo assim, fica prejudicada a análise do mérito da questão suscitada.

Sanado que se mostra o alegado vício de incompetência, deixa de subsistir o único fundamento que justificou a recusa do visto, pelo que nada obsta à sua concessão.

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em conceder provimento ao recurso e, consequentemente, visar o contrato em apreço.

São devidos emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 5 de Março de 2002.

Conselheiro Relator
Ribeiro Gonçalves

Conselheiros Adjuntos
Pinto Almeida
Marques Ferreira

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 20/02 – Abr. 30 – 1ªS/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/02

CONCURSO PÚBLICO / PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA / PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA

SUMÁRIO

1. Estando estabelecido, nos documentos de lançamento de um concurso público, que o prazo de execução da obra seria um dos factores relevantes para achar a proposta mais conveniente e resultando ainda de tais documentos que o prazo de execução seria de dez meses se outro mais curto não fosse indicado em proposta dos concorrentes, é ilegal, por violação dos princípios da igualdade e da concorrência (tal como aparecem formulados nos artºs 9º e 10º do Dec-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas por força do artº 4º, nº 1, do mesmo diploma), a exclusão de uma proposta-base que oferecia um prazo de execução de oito meses quando tal exclusão invoca como fundamento a não apresentação de proposta condicionada.

2. No caso concreto, em que a proposta excluída oferecia um preço significativamente mais baixo, ocorre 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 Agosto.

O Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processo nº 3824/2001
Sessão de 30.04.2002

ACÓRDÃO Nº 20/2002-abr.30-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/02
(Processo nº 3824/2001)

A Câmara Municipal de Silves submeteu oportunamente à fiscalização prévia deste Tribunal o contrato de empreitada celebrado em 20 de Setembro de 2001 com a empresa "CME – Construção e Manutenção Electrome-

cânica, S.A." e referente a "Reabilitação do Antigo Matadouro Municipal" pelo valor de 96 000 000$00 (s/IVA).

Pelo Acórdão nº 1/02, tirado em subsecção da 1ª Secção em 8 de Janeiro de 2002, foi o visto recusado ao referido contrato, por ali se ter considerado como ilegal a exclusão da concorrente "MARCEL, Lda.", a qual apresentara uma proposta base no valor de 88 044 331$00 com o prazo de execução de 8 meses.

A autarquia havia considerado que a alteração do prazo de execução apenas poderia ser feita em proposta condicionada, mas, no referido Acórdão, considerou-se que estava vedada a apresentação de propostas condicionadas sobre o prazo.

Entendeu-se ainda que um declaratário normal interpretaria os documentos que presidiram ao concurso em termos de que, não sendo admissíveis propostas condicionadas, a apresentação de um prazo mais curto "haveria de ser feita mediante redução do prazo na proposta base".

Por outro lado, se a situação não era clara como a autarquia considerava, dever-se-ia ter optado por um de dois caminhos, fosse o de excluir a referida proposta e também uma proposta condicionada de outro concorrente fosse o de admitir todas as propostas apresentadas, sendo que esta solução favorecia o princípio da concorrência.

A decisão recorrida considerou também ser inaceitável e violador do princípio da igualdade a exclusão de um concorrente com o fundamento de que a redução do prazo só poderia ser feita mediante a apresentação de propostas condicionadas sendo certo que, por outro lado, havia admitido um outro concorrente que a apresentou quando tal não era permitido.

Considerou-se ainda, na decisão recorrida, que, apresentando a proposta do concorrente MARCEL um preço mais baixo que a proposta que foi alvo de adjudicação, a ilegalidade interferiu no resultado financeiro do contrato, com o que se alcançou o fundamento de recusa de visto previsto na alínea c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

É deste aresto que vem agora interposto o recurso sub judice no qual se pede a sua revogação ou, ao menos, a concessão do visto com utilização da faculdade prevista no nº 4 do artº 44º e em que se invocam as razões que se condensam nas respectivas conclusões:

"

1. O ponto 9.1. do Programa do Concurso para a adjudicação da empreitada de reabilitação do antigo matadouro municipal de Silves determinava a não admissibilidade de propostas que envolvessem a alteração das cláusulas gerais do caderno de encargos.

2. No entanto, tendo em conta tanto a epígrafe da disposição ("proposta condicionada") como o seu próprio conteúdo (relativo às cláusulas gerais do Caderno de Encargos), aquilo que inequivocamente decorre é apenas a exclusão de admissibilidade de apresentação de propostas condicionadas que alterassem as condições gerais do caderno de encargos.

3. O ponto 13.10.1. das cláusulas especiais do Caderno de Encargos fixava como sendo de 10 meses o prazo de execução dos trabalhos, admitindo que outro mais curto fosse indicado mediante proposta apresentada no acto do concurso.

4. Ora, por expressa determinação do art. 77.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, as propostas que alterem as condições do Caderno de Encargos – sejam gerais ou especiais – são necessariamente propostas condicionadas.

5. A interpretação segundo a qual a proposta que modificasse o prazo de execução da obra previsto nas condições especiais do Caderno de Encargos deveria ser uma proposta condicionada a apresentar em cumulação com a proposta-base é a única que se harmoniza com o art. 77.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e é perfeitamente compatível com o conteúdo dispositivo do ponto 9.1. do Programa do Concurso, que só proíbe a apresentação de propostas modificativas das condições gerais do Caderno de Encargos.

6. É também a única interpretação correcta para um declaratário normal que utilize as regras pertinentes da interpretação jurídica.

7. É ainda a única que respeita o princípio da igualdade, já que só através da exigência da apresentação de propostas-base igualmente respeitadoras do Caderno de Encargos será possível ponderar em condições equitativas as várias propostas apresentadas, no caso de se vir a considerar que as eventuais propostas condicionadas não se mostram adequadas à prossecução dos interesses públicos envolvidos.

8. Assim, e quanto à proposta apresentada pela concorrente Marcel, Ld.ª, ou se considera tratar-se de uma proposta condicionada não acompanhada de proposta-base, ou se considera – como a Comissão de Abertura de Propostas sustentou – que se trata de uma proposta-base modificativa do prazo previsto nas condições especiais do Caderno de Encargos.

9. Em qualquer caso se imporia a rejeição da proposta em causa: no primeiro caso porque, nos termos do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a apresentação de propostas condicionadas é sempre *sem prejuízo da apresentação da proposta base*; no segundo caso, porque a proposta em causa não revestiria a característica de uma proposta condicionada, como impõe o mesmo artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

10. A interpretação propugnada pelo douto acórdão recorrido – segundo a qual o Ponto 9.1. do Programa do Concurso e o Ponto 13.10.1. das condições especiais do Caderno de Encargos imporiam que as modificações do prazo de execução constassem da própria proposta-base – é ilegal, na medida em que o artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março impõe claramente que as propostas modificativas das condições – gerais ou especiais – do Caderno de Encargos sejam feitas em proposta condicionada.

11. Por este motivo, não existe no âmbito do concurso *sub judicio* qualquer violação, quer da lei, quer das disposições previamente fixadas no Programa do Concurso.

12. Também não se verifica qualquer violação do princípio da igualdade; pelo contrário, na medida em que implicariam o tratamento igual de situações materialmente desiguais, as alternativas de execução preconizadas pelo douto acórdão recorrido – rejeição simultânea das propostas da Marcel, Ld.ª e da CME, S.A. ou admissão de todas as propostas – é que implicariam um tratamento inigualitário dos concorrentes, para além de implicarem a violação de disposições legais e do Programa de Concurso.

13. Não se verificou, portanto, qualquer ilegalidade no âmbito do procedimento concursal *sub judice*, não sendo portanto, legalmente admissível a recusa de emissão de visto com base no art. 44.º, n.º 3, c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

14. Contudo, ainda que se considerasse ter sido cometida uma ilegalidade, julga-se que, dada a inegável complexidade interpretativa da matéria e a unanimidade da jurisprudência do STA no sentido decisório posto em crise pelo douto acórdão recorrido, sempre deveria esse Alto Tribunal usar a faculdade prevista no artigo 44.°, n.° 4 da Lei n.° 98/97, de 26 de Agosto, concedendo o visto negado pelo acórdão recorrido."

Admitido o recurso, sobre ele se pronunciou o Exm° Procurador-Geral Adjunto, em circunstanciado parecer, nele se concluindo pela improcedência do recurso.

A matéria de facto relevante para a decisão é a seguinte:

1. Através de concurso público foi lançada à concorrência a obra "Reabilitação do Antigo Matadouro Municipal";

2. Estava consagrado no respectivo Programa (18.3) e foi publicitado no anúncio (13.3), o seguinte:

> "As propostas dos concorrentes qualificados serão analisadas pela comissão de análise em função do critério de adjudicação – proposta economicamente mais vantajosa – implicando a ponderação dos seguintes factores, por ordem decrescente de importância:
> - Preço (80%)
> - Prazo de execução (20%)";

3. Mais se consagrou nas "cláusulas especiais" do caderno de encargos (13.10.1), sob a epígrafe "Prazo global" que os trabalhos da empreitada deveriam ser executados "no prazo de dez meses, se outro mais curto não for indicado na proposta apresentada no acto de concurso";

4. No n° 4 do Anúncio escreveu-se o seguinte:
> "Prazo de execução da obra – o prazo de execução da obra será de 10 meses, contado a partir da data da consignação dos trabalhos, incluindo sábados, domingos e feriados";

5. Por seu turno, o ponto 9.1 do Programa, sob a epígrafe "Proposta condicionada" determinava-se: "Não é admitida a apresentação de propostas que envolvam alterações das cláusulas gerais do caderno de encargos";

6. No caderno de encargos, nas "claúsulas gerais" (5.1.1.), diz-se que "os trabalhos da empreitada (...) deverão (...) ser executados dentro dos prazos globais e parcelares estabelecidos neste caderno de encargos";

7. Extrai-se ainda destas "cláusulas gerais" a impossibilidade da existência de prémios por antecipação do términus da obra (5.4) os quais, no entanto, são já admitidos, em hipótese, em 14.16 das "cláusulas especiais", agora chamadas (cfr. epígrafe ao nº 14.1) "cláusulas complementares";

8. Ainda no caderno de encargos, mas agora em denominadas "cláusulas técnicas especiais" (1.3.1.) diz-se que o prazo de execução da empreitada é de 10 meses a contar da data da consignação;

9. Apresentaram-se a concurso três concorrentes, com as seguintes propostas:

   a) CME, Construção e Manutenção Electromecânica, S.A.:
      - proposta base – 96 000 000$00 – prazo de execução de 10 meses;
      - proposta condicionada – 96 000 000$00 – prazo de execução de 8 meses;

   b) MARCEL, Lda.
      - proposta base – 88 044 331$00 – prazo de execução de 8 meses;

   c) Artur, Barão & Filhos, Lda.
      - Proposta base – 116 646 773$00 – prazo de execução de 10 meses;

10. Na acta do acto público levado a efeito em 7/5/2001 dá-se conta de que se deliberou "admitir todas as propostas excepto o concorrente MARCEL, Lda., por não cumprir o ponto 4 do Anúncio do Concurso (...)"; e no "Relatório de Análise de Propostas" ficou expresso o seguinte: "O concorrente MARCEL não foi admitido por apresentar um prazo de execução diverso do definido no anúncio sem que para tal tenha apresentado proposta condicionada";

11. A adjudicação veio a recair na proposta condicionada apresentada pela empresa "CME, Construção e Manutenção Electromecânica, S.A.", supra mencionada;

Antes de abordar directamente as questões suscitadas no recurso convirá relembrar que o concurso público é o procedimento pré-contratual por excelência para a realização da concorrência.

Assim resulta do próprio senso comum em termos do qual resulta a ideia de que, quanto maior for a competição, melhores resultados se poderão obter.

Mas também o Direito não tem deixado de encarecer a importância da concorrência.

A concorrência é como se sabe, um dos objectivos nucleares do sistema jurídico que enforma a União Europeia.

E, no direito interno, a ideia de concorrência, para além de estar presente em toda a legislação concursal, é evocada num dos artigos preâmbulares da legislação da contratação pública, de resto aplicável às empreitadas (cfr. artº 14º do Dec-Lei nº 197/99 e artº 4º, nº 1, do mesmo diploma).

Como observam M. E. Oliveira e R. E. Oliveira ("Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa", pág. 100) o princípio da concorrência é a "verdadeira trave-mestra dos procedimentos concursais"; é a ela (concorrência) "que estes se dirigem e é no aproveitamento das respectivas potencialidades que se baseia o seu lançamento".

Por seu turno, Margarida O. Cabral ("O Concurso Público Nos Contratos Administrativos", pág. 19) diz, além do mais:

"Recorrer a um concurso para a celebração de um contrato significa assim, antes de mais, apelar à concorrência". E, em outro ponto (pág. 111), observa que "ao suscitar a concorrência, a Administração maximiza as possibilidades de encontrar um bom contratante".

Para além de outras consequências, esta função nuclear dos procedimentos concursais deve inspirar o intérprete no sentido do favorecimento da concorrência.

Por outro lado, devemos ter por assente que o conjunto de regras que, na decorrência da lei, são inscritas nos documentos concursais, nomeadamente as que auto-vinculam a Administração, hão-de constituir um todo com um mínimo de harmonia e coerência em ordem à consecução dos objectivos do concurso e, necessariamente, o da realização da concorrência.

As exigências legais, por um lado, e o conjunto de preceitos que devem obrigatoriamente ser inscritos no caderno de encargos e no programa do concurso, por outro, visam realizar aqueles objectivos e não são simples maços de papel destinados a satisfazer caprichos mesquinhos do legislador, como à primeira vista se pode pensar quando desprevenidamente se observam processos em que as diferentes peças parecem ter proveniências diversas, sem que ninguém tenha tido o cuidado de harmonizá-las.

Ora, no pressuposto – que é incontornável – de que este concurso, como todos, visa, além do mais, o exercício da concorrência, dir-se-á que a Administração se auto-vinculou, no presente procedimento, a achar a proposta economicamente mais vantajosa, com apelo a dois factores que se obrigou a ponderar: o preço e o prazo.

E por muito que possa argumentar-se com as próprias contradições textuais dos documentos do concurso e com os preceitos legais aplicáveis, a verdade é que o prazo de execução da obra era, inequivocamente, um dos critérios em torno do qual haveria de estabelecer-se a concorrência.

E, neste contexto, o que pode retirar-se das peças concursais é que não poderia oferecer-se um prazo de execução superior a 10 meses.

Mas não pode extrair-se que era interdito oferecer um prazo menor – ou que tal prazo menor devesse constar de proposta condicionada – porque isso seria totalmente contraditório com os próprios termos de referência do concurso que, manifestamente, quis que se exercitasse a concorrência sobre o prazo.

Sem esquecer que, por outro lado, a fixação do prazo de execução como critério de apuramento da proposta economicamente mais vantajosa é perfeitamente conforme com a lei, como expressamente resulta do disposto no artº 105º, nº 1, do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Nada em contrário desta interpretação pode resultar, nem mesmo da mais rebuscada das articulações entre as várias referências a prazos existentes nos documentos concursais.

Pois, se era intenção do dono da obra que a concorrência se concentrasse no prazo de execução da obra – para além do respectivo preço – obviamente que era na proposta-base que os concorrentes podiam – e deviam – explicitar qual era o prazo em que seriam capazes de a realizar.

Afigura-se-nos até, salvo melhor opinião, que, tratando-se de apreciar se a exclusão do concorrente MARCEL foi ou não ilegal, não haveria que trilhar os caminhos de saber se eram ou não permitidas as propostas condicionadas, sobretudo se tivermos em conta, como bem observa o Exmº. Procurador-Geral Adjunto, que tanto há referências a prazos de execução da obra nas cláusulas gerais como nas cláusulas especiais, como se viu, pelo que o alcance da proibição em matéria de propostas condicionadas sempre seria bastante problemático.

Convém recordar, de resto, que na acta do acto público do concurso (de 7.5.2001) se exarou ter sido deliberado "admitir todas as propostas, excepto o concorrente Marcel, Lda., por não cumprir o ponto 4 do Anúncio do concurso". E só em outro documento, que, de resto, se não afigura apto a relatar aquele acto ("relatório de qualificação dos concorrentes"), é que se deixou exarado algo de diferente: "Findo o acto público do concurso, a Comissão deliberou que todos os concorrentes se encontravam habilitados, excepto o concorrente Marcel Lda., não admitido por apresentar um prazo de execução diverso do definido no anúncio sem que para tal tenha apresentado proposta condicionada".

Como já se deixou dito, não faria sentido elencar o prazo como um dos critérios de adjudicação – estimulando, portanto, a apresentação de propostas com prazo de execução mais curto – e, depois, rejeitá-las com o fundamento de que deviam ser acompanhadas de propostas que previssem o prazo máximo.

E também não é razoável – nos termos em que foi lançado o presente concurso – exigir que todos apresentassem uma proposta com o mesmo prazo para as tornar comparáveis. Em caricatura poder-se-ia mesmo dizer que, para as tornar absolutamente comparáveis, só faltaria obrigar os concorrentes a apresentar propostas com o mesmo preço.

Daqui resultaram, sem qualquer dúvida, violações aos princípios da igualdade e da concorrência, na formulação que deles é feita nos artºs 9º e 10º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, e cuja aplicação resulta, para as empreitadas, do disposto na alínea a) do nº 1 do artº 4º do mesmo diploma.

Dessas violações resultou, como se assinalou no acórdão recorrido, um agravamento do resultado financeiro do contrato que constitui fundamento para a recusa de visto nos termos da alínea a) do artº 44º da Lei nº

98/97, recusa esta que agora se+ confirma negando-se provimento ao recurso.

No recurso ora em análise vem requerida – para o caso de se verificar, como é o caso, ilegalidade – a adopção da faculdade prevista no artº 44º, nº 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, concedendo o visto com recomendações.

Não se afigura, no entanto, adequada a adopção de tal providência porquanto ocorreu no caso grave violação dos princípios da igualdade e da concorrência, da qual resultou a escolha de uma proposta que, apresentando o mesmo prazo de execução da proposta excluída, ofereceu um preço que lhe era significativamente superior, pelo que vai também indeferido, nesta parte, o pedido.

São devidos emolumentos.
Diligências necessárias.

Lisboa, 30 de Abril de 2002.

Conselheiro Relator
Cons. Lídio de Magalhães

Conselheiros Adjuntos
Cons. Pinto de Almeida
Cons. Marques Ferreira

O Procurador-Geral Adjunto

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO 1/2002 – 3ª S

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA – ÓRGÃO COLEGIAL – ILICITUDE – CULPA – PAGAMENTO INDEVIDO

SUMÁRIO

I – Dispõe o nº 3 do artigo 61º da Lei nº 98/97, de 26/8 que a responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exactores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.

II – O funcionário que age em cumprimento de uma ordem só o fará sem culpa, quando for evidente ao quadro das circunstâncias por ele representadas que aquela não conduz à prática de uma infracção financeira.

III – Provado que os demandados são os responsáveis pelas gerências em que foram autorizados os pagamentos que originaram remunerações a mais, constitui matéria de direito a culpa decorrente da inobservância de preceitos legais ou regulamentares.

O Conselheiro Relator

Manuel Marques Ferreira

Processo nº 2 R.O.-JRF/2001
(Procº. nº. 6 J.R.F./99)
Sessão de 9.01.2002

ACÓRDÃO Nº. 1/2002 – 3ª SECÇÃO
Procº. nº. 2 R.O.-JRF/2001 (Procº. nº. 6 J.R.F./99)

Acordam em Plenário da 3ª Secção do Tribunal de Contas:

I DO RELATÓRIO

1 Em 24 de Janeiro de 2001, no âmbito dos autos em epígrafe, foi proferida a Sentença nº. 1/2001 que absolveu da instância os demandados, agora recorridos, relativamente ao primeiro dos pedidos formulados no

douto requerimento inicial apresentado pelo Ministério Público que consubstanciava a infracção financeira de pagamentos indevidos por excesso de quantias recebidas como salários pelo primeiro demandado nos montantes de 724.053$00 (ano de 1990) e 861.118$00 (ano de 1991) e pelo segundo 1.764.880$00 (ano de 1990) e 716.560$00 (ano de 1991).

Na parte decisória que agora interessa da douta sentença impugnada, escreveu-se:

"1. Porque a decisão, de 19 de Janeiro de 1990, de aumentar a remuneração mensal dos Demandados foi tomada pela Comissão Regional de Turismo e não por eles, Demandados, julgo os mesmos parte ilegítima nessa parte do requerimento do Ministério Público e, por isso, nos termos do nº 2 do artº 493º, conjugado com a al. e) do artº 494º e como artº 495º, todos do Código do Processo Civil, aplicável por força da al. a) do artº 80º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, ***vão ambos os Demandados absolvidos da instância.***"

2 O Magistrado do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, não se conformando com a sentença em causa, interpôs recurso nos termos do disposto nos artºs. 96º., nº. 1, alínea a) e nº. 3 do artº. 97º. Da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, embora limitado à questão das remunerações fixadas e pagas aos demandados peticionado, sob o ponto I do requerimento inicial e referenciada no ponto 1 da parte III da sentença, ex-vi do artº. 684, nº 2 do Código do Processo Civil.

Em síntese e concluindo, afirma-se no douto requerimento de interposição de recurso que:

"1. Os demandados foram accionados na qualidade de responsáveis pela gerência da Comissão Regional de Turismo do Verde Minho como autores dos pagamentos indevidos cuja reposição se pretende.

2. O Mtº Juiz Conselheiro, ao designar data para julgamento, findos os articulados, considerou saneado o processo, nos termos e para os efeitos do disposto no art. 510º do C. P. Civil.

3. *Ou seja, apesar de não ter proferido despacho saneador, com os elementos dos autos, entendeu definitivamente fixado o objecto do processo, nos termos expostos na petição inicial e julgou as partes legítimas.*

4. *Foi esse o momento do conhecimento de eventuais excepções, que, a existirem, deveriam então ter sido então conhecidas e decididas, face à norma do citado art. 510º, já que o disposto no seu nº. 4 apenas permite protelar tal decisão para a sentença por falta de elementos e depois de expressamente o afirmar.*

5. *Daí que sobre a questão da legitimidade das partes exista caso julgado formal, nos termos do disposto no artº. 510º, nº. 3, referido, que impede o julgador de se voltar a pronunciar sobre a matéria, tanto mais que o facto decisivo do julgamento dos demandados como parte ilegítima – a acta – já estava nos autos.*

6. *Assim, a douta sentença violou, por erro de interpretação, as citadas normas do artº 510º do C.P. Civil, pelo que deve ser revogada e substituída por outra que, reconhecendo os demandados como parte legítima, os condene no pedido.*

7. *Sem conceder, se assim não for doutamente decidido nesta sede de recurso, sempre os demandados são parte legítima na presente acção, nesta parte da douta decisão de que se recorre.*

8. *Com efeito, os demandados foram-no como responsáveis pela gerência da Comissão Regional de Turismo e enquanto autores da ordem de pagamento e da sua efectivação; foram eles que ordenaram e efectuaram os pagamentos em causa.*

9. *Aliás, a douta sentença dá-os como responsáveis pela gerência e foi por esta responsabilidade e por terem efectuado os pagamentos que a acção foi proposta, o que foi aceite pelo Mtº Juiz quando designou data para julgamento, sem considerar face ao que já existia nos autos."*

Em consequência, solicita-se a revogação da douta sentença recorrida substituindo-a por outra que condene os demandados conforme inicialmente peticionado.

II DA MATÉRIA DE FACTO

O despacho sobre a matéria de facto, que se transcreve, fixou o seguinte factualismo com relevância para a decisão na parte com interesse para o presente recurso:

"Os Demandados não contestaram o pedido do MP, nem apresentaram, nos termos do nº 3 do artº 92º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, qualquer elemento de prova. A falta de contestação não tem efeito cominatório (nº 4 ib.), mas, mesmo assim, o Juíz tem de fixar a matéria de facto.
No caso, as testemunhas ouvidas em julgamento limitaram-se a confirmar o que cada uma concluiu na análise documental da Auditoria.
Esses documentos foram juntos pelo MP, em seu Requerimento Acusatório e é neles e só neles que pode fundar-se a convicção do Juíz.
Assim, efectuado o julgamento, dou como provados os seguintes factos, constantes de tal Requerimento e com base nos documentos nele indicados:

1. *Os Demandados são os responsáveis pelas gerências de 1989, 1990 e 1991 (esta até 31/5/91) da Comissão Regional de Turismo do Verde Minho – CRTVM – respectivamente, como Presidente (o 1º Demandado) e como Vogal a tempo inteiro, com as funções de Tesoureiro (o 2º. Demandado).*

2. *No exercício dessas funções, os Demandados auferiram, a título de vencimento, as quantias anuais líquidas de, respectivamente, 1.870.546$00 e 1.492.919$00 (em 1989), 3.425.468$00 e 2.925.388$00 (em 1990) e 1.937.176$00 e 1.220.725$00 (em 1991).*

3. *Por deliberação, de 19/1/90 e com efeitos a partir de 1/1/90, a CRTVM, na linha do que terá acontecido noutras Comissões Regionais de Turismo, aprovou uma proposta de aumento da remuneração do 1º. Demandado por forma a corresponder à remuneração do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Braga, sede da CRTVM, fixando, para o 2º. Demandado a remuneração correspondente a 80% daquela.*

4. *Os Demandados receberam estas novas remunerações de 1/1/90 a 31/5/91.*

5. *Em 9/5/90, o 1º Demandado passou à situação de reforma, por aposentação, com a pensão de 336.300$00 e, a partir dessa data e devidamente autorizado pela Tutela, passou a acumular, com tal pensão, um terço do vencimento de Presidente da CRTVM, fixado naquela deliberação.*

6. *Assim, durante aquele período de 1/1/90 a 31/5/91, os dois Demandados receberam a mais do que, sem tal deliberação, lhes competia os montantes de, respectivamente, 724.053$00 e 1.764.880$00 (em 1990) e 861.118$00 e 716.560$00 (em 1991).*"

III DO DIREITO

Extrai-se do requerimento de interposição de recurso que o objecto deste vem limitado ao pedido de reposição das quantias recebidas como remuneração em excesso pelo primeiro demandado (1.577.678$00) e pelo segundo (2.488.933$00) na medida em que a decisão impugnada, nesta parte, os declarou partes ilegítimas, absolvendo-os da instância.

É absolutamente essencial para se perceber a fundamentação em que se baseou a decisão de absolvição da instância dos demandados que transcrevamos integralmente os seguintes pontos da sentença sob recurso:

"5. *Mas, como consta da respectiva acta junta aos autos, a Comissão Regional de Turismo, na sua reunião de 19 de Janeiro de 1990 – em que, além do presidente (o 1º Demandado), estiveram representadas 4 Câmaras Municipais e 5 entidades da al. d) do nº 1 do artº 8º - aprovou, por unanimidade dos presentes e no período "antes da ordem do dia", uma proposta de, "a exemplo do que vem sendo feito em algumas Regiões de Turismo, designadamente na Região de Turismo do Centro", fixar, a partir de 1 de Janeiro de 1990, a* **remuneração do presidente** *da Comissão (o 1º Demandado) em quantia igual à do vencimento do presidente da Câmara Municipal onde está sediada, isto é, a de Braga, e a remuneração de 80% daquela para o Vogal a tempo inteiro (o 2º Demandado).*

6. *E foi com base nesta deliberação que, tendo em conta a remuneração fixada naquele Despacho Conjunto, de 31 de Dezembro de 1985, o 1º Demandado, F1, recebeu a mais, a título de vencimen-*

to, o montante global de 1.585.171$00, correspondente à quantia de 724.053$00, em 1990 e de 861.118$00, em 1991; e, nas mesmas circunstâncias, o 2º Demandado, F2, o montante global de 2.481.440.$00, correspondente à quantia de 1.764.880$00, em 1990 e à de 716.560$00, em 1991.

7. *Verifica-se assim que as novas remunerações – que, pouco tempo depois, a lei veio, inteira e inequivocamente, consagrar - dos aqui Demandados foram por eles recebidas não com base numa decisão por eles tomada, mas antes e exclusivamente por força e em cumprimento da Deliberação, de 19 de Janeiro de 1990, de um órgão colegial, como é a Comissão Regional de Turismo, deliberação que, nos termos das al.s g) e i) do nº 1 do artº 9º daquele DL 327/82, bem como das al.s f) e h) do nº 1 do artº 12º dos Estatutos, tinham de acatar e executar. Não se trata, pois, de pagamentos da responsabilidade dos Demandados, ainda* que o 1º *Demandado, de acordo com tal acta, tenha participado na sessão da Comissão (e, porque houve unanimidade na votação dessa proposta, tem de inferir-se que também a votou favoravelmente).*

8. *Mas, ainda que, nos termos dos Estatutos, compita ao presidente da Comissão Regional de Turismo representá-la "em juízo e fora dele" (al. g) do nº 1 do artº 12º), o presidente não é a Comissão Regional de Turismo, nem lhe compete apreciar as respectivas deliberações, designadamente para as anular. E o 2º Demandado, este, como Vogal a tempo inteiro, só integrava a Comissão Executiva (al. c) do nº 1 do artº 13º dos Estatutos), mas não a referida Comissão Regional.*

9. *Assim, as quantias que, a título de vencimento, passaram a ser processadas e pagas aos Demandados, a partir de 1 de* Janeiro de *1990 e até à respectiva exoneração em 31 de Maio de 1991, representam o cumprimento da referida deliberação, de 19 de Janeiro de 1990, da Comissão Regional que o 1º Demandado, como presidente, tinha de "executar e fazer executar", como determinava a al. h) do nº 1 do artº 12º, já citado supra.*

10. *Por isso, a apreciação da eventual ilegalidade de tal deliberação e, sendo como tal havida, a apreciação da eventual infracção financeira (consequente) de "pagamentos indevidos" a que terá dado causa, prevista no nº 1 do artº 49º da Lei 86/89, de 8 de*

Setembro e no artº 59º da lei actualmente em vigor, a LOPTC (Lei 98/97, de 26 de Agosto), ***não pode ser julgada neste processo, pois nele não é parte a Comissão Regional de Turismo do Verde Minho,*** *o que, designadamente por força do princípio dispositivo (artº 264º do Cód. Proc. Civil, aplicável por força da al. a) do artº 80º da LOPTC), impede o juíz de, neste processo, apreciar tal deliberação.*

11. *Mesmo que, por força da al. a) do nº 1 do artº 88º do DL 100/84, de 29 de Novembro, então em vigor e então considerado como um princípio geral quanto à validade ou invalidade dos actos administrativos, tal deliberação devesse ser considerada nula, e, face a tal ilegalidade, julgada como integrando a infracção financeira "pagamentos indevidos",* ***a respectiva reposição seria da responsabilidade da Comissão Regional de Turismo e não dos aqui Demandados,*** *como beneficiários dessas novas remunerações. É que se a efectivação dessa responsabilidade financeira conducente à reposição dos dinheiros públicos indevidamente gastos é da competência exclusiva deste Tribunal (al c) do nº 1 do artº 214º da Constituição) já o mesmo não sucede com a eventual reposição por parte dos respectivos beneficiários – os aqui Demandados – por via de potencial direito de regresso ou por accionamento do princípio do não enriquecimento sem causa, ou ainda ao abrigo do disposto nos artºs 36º e segs do DL 155/92, de 28 de Julho, pois que tal deliberação pode ser constitutiva de direitos, e, em tal hipótese, "só pode ser revogada com fundamento em ilegalidade e, apenas, dentro do prazo máximo legalmente previsto para o recurso contencioso", como escreve Paulo Veiga e Moura e vem sendo defendido pelo Pleno do Supremo Tribunal Administrativo (vd. Ac de 17/12/97, Proc. Nº 40416, in BMJ, 473º, 271). E o Tribunal de Contas não é o órgão jurisdicional competente para julgar da conformidade legal dos actos administrativos.*

12. *Seja como for, o exposto evidencia que os Demandados, quanto a esta parte do pedido do Ministério Público,* ***não são parte legítima neste processo.*** *E se, mesmo perante a falta de contestação que, no caso, não tem efeitos cominatórios (nº 4 do artº 92º da LOPTC), o juíz não pode conhecer oficiosamente de outras eventuais excepções peremptórias (para além da litispendência e do caso julgado) que dependam da vontade do interessado, como é o caso da prescrição (vd artº 496º do Cód. Proc.Civil e Ac. STJ, de*

5/5/1988, in BTE, 2ª série, nºs 4, 5, e 6/90, pg 419), não pode deixar de conhecer das ***excepções dilatórias****, como é a da ilegitimidade de parte (artº 495º e al. e) do artº 494º do mesmo CPC).*"

A primeira questão que importa esclarecer refere-se ao facto de, nesta fase processual, a ocorrer ilegitimidade dos demandados a consequência, conforme vem sendo uniformemente decidido pelo Supremo Tribunal de Justiça, ser a absolvição do pedido e não da instância. De qualquer modo, face aos contornos da relação jurídica controvertida como vem definida no requerimento inicial do Ministério Público, nomeadamente no que concerne às qualidades em que os requeridos foram demandados afigura-se-nos que estas são partes legítimas no processo em curso. Tal afirmação, é absolutamente confirmada face à matéria alegada e dada como provada quando no ponto 1 se escreve que "os demandados são os responsáveis pelas gerências de 1989, 1990 e 1991 (esta até 31/5/91) da CRTVM, respectivamente, como Presidente (o 1º demandado) e como vogal a tempo inteiro, com as funções de tesoureiro (o 2º demandado); Por outro lado, dispõe o nº3 do artº 61 da lei nº98/97, de 26/8 (e dispunha então o artº. 53º. da Lei nº. 86/89) que "a responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exactores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas".
É o que, inequivocamente, sucede com os demandados face às funções que exerciam na CRTVM e se encontra provado nos autos, pelo que, sendo responsáveis nos termos legais referidos, têm legitimidade passiva devidamente fundada.
Infere-se, no entanto, da leitura atenta da douta sentença impugnada que os pressupostos lógicos que conduziram à declaração de ilegitimidade dos demandados justificam que se pondere a sua relevância noutra perspectiva de enquadramento jurídico. Argumenta-se na decisão subjúdice que as novas remunerações foram recebidas não com base numa decisão dos demandados "mas antes e exclusivamente por força e em cumprimento da deliberação de 19/1/90, de um órgão colegial "como é a CRTVM e que aqueles tinham de acatar e executar, "ex-vi", nomeadamente do artº 9º, nº1, alínea g) e i) do Decreto-Lei nº327/82, de 16/8.
Noutro local, reforça-se a linha argumentativa antecedente no sentido de que a eventual nulidade da deliberação 19/1/90 não è da competência deste tribunal pois pertence à jurisdição administrativa conhecer da conformidade legal dos actos administrativos.

Daí, a conclusão aceite na sentença, de que os demandados carecem de legitimidade nos presentes autos transfigurando-se um problema de competência jurisdicional (relativo a um pedido não formulado neste processo) em questão de legitimidade.
Os antecedentes factuais e lógicos, em nosso entender, não suportam tal entendimento antes aconselham eventuais considerações no domínio da exclusão da ilicitude ou da culpa por parte dos demandados por terem autorizado o processamento das despesas ao abrigo da referida deliberação.
Para que o facto autorizador das despesas que provocou remunerações em excesso não fosse ilícito era necessário que a ordem (deliberação de 19/1/90) em que se fundamentava fosse legítima.
Ora, tal ordem/deliberação (independentemente da sua relevância e consequências em sede de contencioso administrativo que para o caso não interessa) é ilegítima na medida em que viola as normas contidas no Despacho Conjunto de 31/12/85 publicado no DR, II série, de 18/01/86. Consequentemente, o acto autorizador da despesa embora proferido ao abrigo daquela deliberação é objectivamente ilícito/ilegal.
Mas será que, no caso concreto, a "obediência" dos demandados à deliberação da C.R.T.V.M. não é, pelo menos, susceptível de afastar a culpa?
Estamos convencidos que não, pois o funcionário que age em cumprimento de uma ordem só o fará sem culpa, quando for evidente no quadro das circunstâncias por ele representadas que aquela não conduz à prática de uma infracção financeira ou, dito de outra forma, não implica a violação de normas financeiras, "in casu" geradoras de responsabilidade reintegratória.
Provado que os demandados são os responsáveis pelas gerências em que foram autorizados os pagamentos que originaram remunerações a mais, constitui matéria de direito a culpa decorrente da inobservância de preceitos legais ou regulamentares conforme vem sendo uniformemente entendido pela jurisprudência em matéria de responsabilidade civil (por todos, Ac. Supremo Tribunal de Justiça de 21/09/98, in Proc°. n°. 586/98; de 12/01/99, in Proc°. 318/98 e de 14/04/99, in Proc°. 145/99 este último publicado no B.M.J. 486/283).
Por isso, os demandados, não obstante a deliberação de 19/01/90 da CRTVM agiram com culpa pois no caso em apreço inexistem circunstâncias capazes de caracterizar esta "obediência indevida" à deliberação como desculpante.
Compulsados os autos, nomeadamente os apensos, extrai-se que a culpa dos demandados valorada globalmente a sua conduta na qualidade por

que são responsáveis, nomeadamente em que até foram os beneficiários directos das remunerações em excesso, é grave.

Pelo exposto, impõe-se concluir que os demandados violaram o disposto nos artºs. 49º e 53º, nº. 1 da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, face à data em que os factos foram praticados, constituindo-se na obrigação de repor as quantias que pagaram a mais do que as remunerações que lhe haviam sido estipuladas por despacho ministerial conjunto.

A tais quantias acrescerão, conforme à data dos factos era jurisprudência deste Tribunal, juros de mora desde o trânsito em julgado do presente acórdão.

IV DA DECISÃO

Pelos motivos expostos decide-se:

a) Julgar procedente o recurso interposto pelo Magistrado do Ministério Público revogando a sentença impugnada na parte em que absolveu da instância os requeridos F1 e F2, ambos id. a fls. 20 em relação às remunerações que auferiram em excesso, sendo responsáveis pelas contas das gerências de 1990 e 1991;

b) Condenar os referidos demandados, como responsáveis por pagamentos indevidos (artº. 49º., nº. 1 e 53º., nº. 1 da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro) na reposição de 1.585.171$00 (1º. Demandado) e 2.481.440$00 (2º. Demandado) respectivamente, acrescidos de juros de mora após trânsito em julgado e até integral pagamento;

c) Condenar os demandados no pagamento de emolumentos, calculados com base nas quantias mandadas repor a cada um deles.

Notifique-se e D.N.

Lisboa, 9 de Janeiro de 2002.

O Juiz Conselheiro,
Manuel Marques Ferreira

O Juiz Conselheiro,
Amável Dias Raposo

O Juiz Conselheiro,
Adelino Ribeiro Gonçalves

ACÓRDÃO 7/2002, DE 24 DE ABRIL – 3.ª S/PL

REQUERIMENTO PARA JULGAMENTO / REJEIÇÃO DA ACUSAÇÃO

SUMÁRIO

1. O artigo 311° n° 3 do C.P.Penal veda ao Juiz de julgamento a possibilidade de rejeitar uma acusação alegando que a mesma é manifestamente infundada por insuficiência de indícios probatórios.

2. Os requisitos do requerimento para julgamento constantes do n° 1 do artigo 90° da Lei n° 98/97 assimilam as omissões elencadas no art° 311° n° 3 do CPP, cuja aplicação é supletiva em matéria sancionatória (art° 80°-c) da Lei n° 98/97).

3 Assim, nestas circunstâncias, um despacho que não receba a acusação, por alegada insuficiência de indícios, viola as normas do artigo 90° n°1 al. a), 91° n° 1 da Lei do Tribunal de Contas e 311° n° 3 do C. Penal.

O Conselheiro Relator
Morais Antunes

Processo N°: 33/01 MULTA
Sessão de 24.04.2002

ACÓRDÃO N.° 7/2002 – 3ª Secção
RECURSO ORDINÁRIO N.° 9/01
(Processo n.° 33/01 – Multa)

I – RELATÓRIO

1. Em 8 de Novembro de 2001, no âmbito do processo autónomo de multa n° 33/01, foi, na 3ª Secção deste Tribunal, proferido o douto despacho liminar que não recebeu a acusação consubstanciada no requerimento de julgamento oportunamente apresentado pelo Ministério Público, por a ter considerado manifestamente infundada, determinando, em consequência o arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 80°-c), 90°-

nº1-a) b) e 91º nº 1 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e 283º nº 1, 2, 3-al. b) c), 311º-nº2-a), 3-b) c) do C. P. Penal.

2. O douto despacho liminar concluiu que, no requerimento acusatório formulado pelo Ministério Público, não só não existem indícios a permitir a imputação dos factos aos Demandados, como os únicos indícios que existem até sugerem imputação diversa.

Os fundamentos invocados para sustentar a decisão foram, em síntese, os seguintes:

- O Ministério Público, dá - e bem, porque nesse sentido depõe o único indício disponível, o ofício de remessa fora de prazo do contrato a Visto - como agente do facto indiciado a Directora de Serviços de Aprovisionamento do Hospital de Santa Maria (HSM) que subscreve o ofício de remessa, mas em contradição aparente com essa imputação, em vez de contra ela dirigir a acusação, diz serem os membros do Conselho de Administração, qualidade que tão pouco se mostra documentada, os responsáveis pelo envio intempestivo, pela mera circunstância de deterem essa qualidade, havendo-os, em consequência, como incursos nas sanções que quer ver aplicadas.

- Na acusação considera-se -o que também não vemos indiciado - que a dirigente que remeteu o contrato a Visto agiu em representação do CA.

- O MP terá concluído pela responsabilidade directa do CA e dos seus membros, afastando os indícios que noutro sentido induzem, a partir da análise do complexo esquema organizativo e funcional do Hospital de Santa Maria, à data dos factos.

- Havendo actos a praticar no curso de processos a remeter a Visto da competência do CA (vg autorização de despesas elevadas), nada na lei aponta para que deva ser o CA, qua tale, a ter que deliberar sobre a remessa de um contrato a Visto ou a ultimar os actos de que essa remessa depende. Nem é normal que assim seja, sendo a remessa acto de mero expediente que culmina o processo de aquisição, não carecido de deliberação porque expressamente pre-

visto na lei e que, em geral, como é sabido, é praticado no âmbito da unidade orgânica incumbida de organizar aquele processo.

- Sendo este o quadro, a acusação não pode bastar-se com imputar o facto a todos os membros do CA pela simples razão de o serem. Se, como parece, se demandam por integrarem o órgão colegial é necessário apresentar a deliberação que esse órgão tomou ou deixou de tomar ou indiciar o acto que praticou ou deixou de praticar a retardar a remessa e a participação que nisso tiveram. E se são demandados a nível individual é necessário minimamente indiciar o fundamento de tal responsabilidade, seja por via de competência própria ou de competência delegada.

- A falta de elementos, que é manifesta, para indiciariamente individualizar, de entre vários, quem tenha omitido deveres a que estivesse obrigado não é suprível com a indigitação indiferenciada de quantos, hipoteticamente, os podem ter omitido. O que é mero corolário da necessária imputação subjectiva indiciária do facto ao agente (arfo 283°, 1 CPP) e do direito constitucional de defesa bem como da própria natureza do acto de julgamento e do direito que qualquer cidadão tem de a ele não ter de sujeitar-se sem que suficientemente se indicie que tenha praticado infracção punível.

3. Não se conformou com a decisão o Exm° Magistrado do Ministério Público, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do art.° 96° da Lei n.° 98/97.

Nas doutas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente afirma, em síntese:

- A acusação é rejeitada nos termos das disposições legais referidas no douto despacho, quando é manifesto que dela constam todos os elementos exigidos por essas mesmas normas legais, nomeadamente os constantes dos arts. 90° da Lei n.° 98/97 e 283° do C. P. Penal.

- Portanto, formalmente, nada pode ser objectado à acusação; daí se dizer que o douto despacho "peca" por excesso na invocação daquelas normas, já que apenas entende não haver indícios suficientes para a imputação subjectiva da infracção aos demandados.

- Não corresponde aos factos documentados dizer que as qualidades invocadas para os demandados não resultam dos autos.

- Quanto ao primeiro demandado está comprovada essa qualidade, sem a mínima margem para dúvidas, no contrato submetido à fiscalização prévia, que outorgou a esse título; quanto aos restantes estão as mesmas qualidades comprovadas pelo ofício que se junta, sendo que o efeito ora obtido poderia ter sido conseguido com uma simples notificação para o efeito, ou provado até ao julgamento.

- De acordo com a legislação que regula o funcionamento da instituição em causa e que o douto despacho refere, parece ao recorrente evidente que será ao Conselho de Administração que compete a gestão do Hospital e que será este o interlocutor com o Tribunal.

- Se será um ou outro dos seus elementos ou eventualmente outro funcionário do Hospital o responsável pelo atraso claramente indiciado nos autos é matéria a apurar em sede de julgamento.

- A acusação só seria manifestamente infundada se fosse evidente que não podia proceder, o que sucede se os autos não revelarem o mínimo suporte fáctico que os possa fundamentar, o que não é manifestamente o caso desta, que contém inequivocamente todos os requisitos legais.

- Verdadeiramente, apenas está em causa matéria de prova a discutir em julgamento e nunca matéria indiciária, porque na acusação estão alegados factos, suportados documentalmente que poderão, a confirmarem-se nessa sede, levar à condenação de algum ou de todos os demandados.

- E, pelo menos quanto ao primeiro demandado, sem conceder, deveria ter sido recebida a acusação e designada data para julgamento, já que, quanto a ele estão absolutamente indiciados factos que permitem a imputação objectiva e subjectiva da infracção.

4. Por despacho de 30 de Novembro de 2001, foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade do ilustre Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96°, n.° 1, a) e 97°, n.° 1 da Lei n.° 98/97.

5. Os Demandados no processo de multa, notificados para responder ao recurso interposto nos termos do art.° 99°, n.° 2 da Lei n.° 98/97, vieram defender a improcedência do mesmo.

Em síntese, alegaram que:

- A simples circunstância de haver um atraso no envio de um processo para Visto do Tribunal de Contas não é suficiente para imputar responsabilidade subjectiva aos membros do Conselho de Administração;

- O Director do Hospital e Presidente do Conselho de Administração outorga todos os contratos do Hospital de Santa Maria, pelo que só por ter assinado o contrato enviado com atraso e sub judice nos presentes autos não pode determinar a sua responsabilidade;

- O simples facto de os demandados serem membros do Conselho de Administração não implica necessariamente que sejam considerados responsáveis pelos atrasos no envio de contratos "Visto";

- Por estas razões, o Douto Despacho recorrido conformou-se com o disposto no artigo 80, c), 90, n° 1, a) da Lei n° 98/97,26 de Agosto e no artigo 311° do Código de Processo Penal.

II – OS FACTOS

A factualidade assente é a seguinte:

1. O Ministério Público, na sequência de participação da 1ª Secção, deduziu acusação para julgamento em processo autónomo de multa contra quatro demandados, nas qualidades que indica, para cada um, de membros do Conselho de Administração do Hospital de Santa Maria, imputando-lhes a prática de uma infracção ao disposto no art. 81°, n.° 2

tando-lhes a prática de uma infracção ao disposto no art. 81°, n.° 2 da Lei n.° 98/97, de 26/8, punida com multa, nos termos da norma do art. 66°, n° 1, al. e) e 2 da mesma Lei.

2. A acusação, com prova documental, é fundamentada como segue:

"A Directora de Serviços de Aprovisionamento do Hospital de Santa Maria, em representação do respectivo Conselho de Administração, remeteu ao Tribunal de Contas, em 24 de Outubro de 2000, através de ofício por si assinado, um processo de contrato de prestação de serviços, para efeitos de fiscalização prévia - fls. 7 a 13.

Este processo deu entrada no Tribunal de Contas em 24 de Outubro de 2000 e foi distribuído à UAT II do DECOP, tendo sido registado com o número 3756/2000 - fls. 7 e 13.

O contrato que deu origem a este processo foi outorgado em 30 de Junho de 2000, tendo a respectiva produção de efeitos ocorrido nessa mesma data, a de início da sua vigência - fls. 8.

Nos termos do disposto no art. 81°, n° 2 da Lei n° 98/97, de 26/8, o prazo limite para o envio do processo era o de 11 de Agosto de 2000, prazo este assim excedido em 49 dias úteis.

Nunca foi apresentada qualquer justificação para este atraso, nem pedida prorrogação dos prazos legais da remessa do processo -fls. 7, 16, 17 e 18.

Os demandados, enquanto membros do Conselho de Administração do Hospital de Santa Maria e responsáveis pela remessa do processo ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, conheciam com precisão as datas e prazos dessa remessa, mas ainda assim não os respeitaram e prosseguiram esta conduta irregular e violadora da apontada norma legal, de forma livre, deliberada e consciente.

Cometeram, deste modo, cada um, uma infracção ao disposto no art.°81-n.°2 da Lei n.°98/97, de 26 de Agosto, punida com multa, nos termos do art.°66.°-n.°1-e) e 2 da mesma Lei.

Em consequência de todo o exposto, deverão os demandados, nas qualidades apontadas de membros do Conselho de Administração do Hospital de Santa Maria e responsáveis pela remessa do processo ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, ser condenados a pagar, cada um, pela apontada infracção, a multa de 100.000$00".

3. Em 2 de Novembro de 2001 foi proferido, no âmbito do processo de multa, o douto despacho liminar ora recorrido que não recebeu a acusação, e cujo teor se dá como reproduzido.

III- O DIREITO

A Lei n.° 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante designada também por Lei), estrutura o processo no Tribunal no seu capítulo VII, e, concretamente, o processo jurisdicional na secção IV daquele capítulo.

No artigo 90.° - n.°1-a) e n.° 3 estabelecem-se os requisitos que devem constar do requerimento de julgamento apresentado pelo Ministério Público e que são:

a) A identificação do demandado;
b) O pedido e a descrição dos factos e das razões em que se fundamenta;
c) Os montantes da reposição e ou a multa concreta a aplicar;
d) O parecer sobre a homologação do saldo de encerramento da gerência, quando tenha havido verificação externa da conta;
e) As provas dos factos em causa.

No artigo 91.° n.° 1 estipula-se que, subsequentemente, se deve ordenar a citação do demandado" *se não houver razão para indeferimento liminar*".
Não se elencam as causas e os fundamentos para se proferir este despacho liminar de indeferimento, mas, decerto, que se justificará o indeferimento liminar se não forem observados os requisitos supra-referidos; supletivamente, se tal for entendido, terá de se apelar para o processado que se deve aplicar subsidiariamente.

Ora, no caso dos autos, em que só está em causa a responsabilidade sancionatória, será o Código de Processo Penal o aplicável, face ao disposto no artigo 80.°-c) da Lei n.°98/97.

*

- **Vejamos, em primeiro lugar, se, face à Lei do Processo do Tribunal de Contas, o requerimento apresentado pelo Ministério Público satisfaz os requisitos do artigo 90.° supra-citado.**

A resposta terá que ser afirmativa. Na verdade, e como resulta da matéria de facto assente:

a) o requerimento identifica os demandados;
b) descreve a factualidade susceptível de integrar a materialidade da infracção ao disposto no art.° 81.° - n.° 2 da Lei, elencando as datas da outorga do contrato, do início da produção dos seus efeitos, da remessa a Tribunal e do limite legal para a remessa tempestiva, tudo suportado com prova documental;
c) Indica, como responsáveis, os membros do Conselho de Administração do Hospital, e alega que foi em representação destes que uma Directora de Serviços subscreveu o ofício de remessa do contrato ao Tribunal;
d) Imputa aos demandados uma actuação consciente e dolosa;
e) Peticiona uma condenação dos demandados pela alegada infracção, nos termos do art.° 66.° - n.° 1-e) e 2 da Lei, indicando a multa concreta que deve ser aplicada a cada um;

Ou seja: o requerimento de julgamento obedece aos requisitos legalmente exigíveis na Lei do Processo deste Tribunal.

Aliás, o douto despacho recorrido não parece colocar em crise tal asserção, antes, faz relevar o que considera a manifesta insuficiência de prova indiciária, invocando para o efeito a legislação processual penal.

*

- **Vejamos, então, se o requerimento acusatório deve ser considerado como manifestamente infundado, face ao que, a esse propósito, se dispõe no Código do Processo Penal.**

O douto despacho recorrido conclui que a acusação é manifestamente infundada porque " *não só não existem indícios a permitir a imputação*

dos factos ao CA e a todos os seus membros como os únicos indícios que existem até sugerem imputação diversa".
Esta manifesta insuficiência de prova indiciária permitiria, ainda segundo o douto despacho, rejeitar a acusação face ao disposto no artigo 311.°-n.°2-a) do Código do Processo Penal, entendimento que veio a ser sufragado no Acórdão do STJ de fixação de jurisprudência de 17.2.93, in BMJ n.°424, pág.73.

- **Não é, porém, esse o entendimento correcto, como se explicará.**

*

O Código de Processo Penal, na redacção de 1987, dispunha, no artigo 311.°-n.°2, relativamente aos actos preliminares na fase de julgamento que:

"Se o processo tiver sido remetido para julgamento sem ter havido instrução, o presidente despacha no sentido:

a) *De rejeitar a acusação, se a considerar manifestamente infundada."*

Na jurisprudência que veio a ser proferida, suscitaram-se sérias divergências sobre se, na ausência de norma expressa, era integrável na previsão da alínea a) do art.°311.°-n.°2 do CPP a situação de uma acusação poder ser rejeitada se o juiz considerasse que a prova indiciária era manifestamente insuficiente.
As divergências jurisprudenciais vieram a ser sanadas com a prolacção do Acórdão (Assento) n° 4/93 do Supremo Tribunal de Justiça, de 17.2.93, publicado no Diário da República, 1ª série-A, de 26 de Março de 1993, o qual fixou, como obrigatória, a seguinte jurisprudência:
"A alínea a) do n° 2 do artigo 311° do Código de Processo Penal inclui a rejeição da acusação por manifesta insuficiência de prova indiciária."
Este é, aliás, o Acórdão que se cita na douta decisão para fundamentar o não recebimento do requerimento acusatório por ser manifestamente infundado atenta a manifesta carência de indícios probatórios.

*

O preceito veio, porém, a ser alterado, com a reforma legislativa de 1998.

Na verdade, a Lei nº 59/98, de 25 de Agosto, procedeu a uma densificação/concretização dos critérios operativos do conceito de "acusação manifestamente infundada", elencando-os taxativamente, com o aditamento de um nº 3 ao artigo 311º do Código de Processo Penal, do seguinte teor:

"Para efeitos do disposto no número anterior, a acusação considera-se manifestamente infundada:

a) Quando não contenha a identificação do arguido;
b) Quando não contenha a narração dos factos;
c) Se não indicar as disposições legais aplicáveis ou as provas que a fundamentam; ou
d) Se os factos não constituírem crime."

Com a alteração legislativa, ficou claro que só nas situações elencadas no novo número do preceito o juiz de julgamento podia rejeitar uma acusação considerando-a manifestamente infundada, tendo-se optado por restringir o conteúdo do conceito "*acusação manifestamente infundada*" à falta de elementos basilares na peça acusatória: a identificação do arguido, os factos, o direito aplicável, as provas, ou quando os factos não se subsumirem a qualquer tipo legal de crime.
Com a opção legislativa, ficou igualmente prejudicada a jurisprudência que o Supremo Tribunal de Justiça havia fixado para os Tribunais pelo citado Assento n.º 4/93.

- **A partir da entrada em vigor da Lei n.º 59/98, ficou afastada a possibilidade de uma acusação ser rejeitada pelo juiz de julgamento com a invocação de que a prova indiciária apresentada é manifestamente insuficiente: a apreciação dos indícios e da prova da acusação (com a exclusão evidente de ter sido requerida instrução) é feita em julgamento.**

A intenção do legislador ressalta, de forma evidente, dos próprios trabalhos preparatórios. Assim:
Sobre a inclusão deste novo número ao artigo 311.º regista-se o teor da declaração de voto do PS sobre a votação final na Assembleia da República, no *Boletim, Informações e Debate,* II série, nº 3, pág. 69:

"... Ficará, a partir de agora, bem expresso que o juiz de julgamento não pode apreciar da prova indiciária do inquérito- afastando a jurisprudência fixada neste sentido, em menos rigorosa interpretação da lei

vigente- e que a sua valorização apenas compete ao Ministério Público."

Veja-se, ainda, in Assembleia da República, Código de Processo Penal, Vol. II, Tomo II, p. 172:

"Não se inclui a falta de indícios, o que é contrário ao Assento nº 4/93 do STJ. Não se inclui porque esta matéria constitui finalidade da instrução e competência do juiz de instrução e não do juiz de julgamento. A sugestão confundiria o sistema e poria em causa a imparcialidade do juiz que julga. O Ministério Público está sujeito a critérios de legalidade – artigo 283º – e a decisão de acusação é controlada pela instrução".

Este é, também, o entendimento unânime da doutrina. Assim:

"não é processualmente admissível uma rejeição da acusação por manifesta insuficiência de prova indiciária. E não é admissível, de novo em nome de uma estrutura processual acusatória, em que a partilha das funções de investigação, de acusação e de julgamento é feita entre magistraturas distintas, em obediência, de resto, ao disposto na Constituição da República.» (sublinhados nossos)
(**Figueiredo Dias,** "Princípios estruturantes do processo penal", *in* Código de Processo Penal, vol. II, t. II, pp. 29, Assembleia da República)

*

"A impossibilidade de rejeição da acusação por insuficiência de prova indiciária acabou por ficar decididamente perfilhada pela Assembleia da República através dos novos dispositivos da Lei nº 59/98, enumerando taxativamente no n.º 3 os casos em que, para efeitos do nº 2, a acusação se considera manifestamente infundada. Manteve-se assim a estrutura acusatória do processo na sua pureza, bem como uma nítida separação entre os órgãos da acusação e do juramento.
Deste modo, também caducou a jurisprudência fixada pelo ac. das secções criminais do STJ de 26 de Março de 1993."
(**Maia Gonçalves**, "Código de Processo Penal" 1999 – 11ª edição – pág. 580).

*

Sobre este ponto, escreve, ainda, **Germano Marques da Silva** in "Curso de Processo Penal" - 2ª edição (2000) – vol. III – pág. 204-208:

"... Da comparação entre as normas dos arts. 311º, nº 2, al. A) e 308º, nº 1, resulta que enquanto para a não pronúncia bastará que a indiciação não seja suficiente, no sentido de que dela não resulte uma possibilidade razoável, isto é, mais positiva do que negativa quanto à eventual condenação do arguido, o art.º 311º exige que seja manifesta a improcedência da acusação, ou seja, que dos autos resulte evidente que o arguido não poderá vir a ser condenado em julgamento na base da acusação deduzida.
Mas a redacção do nº 3 do art.º 311º, introduzido pela lei nº 59/98, de 25 de Agosto, impede mesmo um juízo de indiciação, um juízo crítico sobre os indícios de responsabilidade recolhidos nos autos.
A Lei nº 59/98, de 25 de Agosto, acrescentou o actual nº 3 do art.º 311º para clarificar o sentido da expressão acusação manifestamente infundada, "no sentido de densificar o conceito", afastando a jurisprudência anteriormente fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça.
A única utilidade do nº 3 do art.º 311º é a de afastar a exigência de indícios suficientes de se ter verificado crime, exigidos pelo nº 1 do art.º 283º como pressuposto da acusação pública." (sublinhados nossos)

*

Refira-se, a finalizar, que, ainda antes da reforma legislativa de 1998, a propósito da norma originária do art.º 311.º - n.º 2-a) do C.P.P., já **Marques Ferreira** afirmava que:

"Sem pretender ver nesta alteração literal uma permissividade incontrolada da dedução da acusação, o certo é que, por força do disposto no art.º311.º-n.º2, alínea a) do Projecto, só excepcionalmente acontecerá a rejeição da acusação...daí que não seja de estranhar que esta inovação possa conduzir, futuramente, ao aumento de absolvições ou «absolvições maciças»

("Julgamento e sentença" in Revista do Ministério Público/Jornadas de Processo Penal, pág. 128/129)

*

A impossibilidade, determinada pela reforma de 1998, do juiz de julgamento rejeitar uma acusação pela apreciação dos indícios foi questionada em termos constitucionais.

Assim, em despacho judicial entendeu-se que:

"...este preceito restritivo, na medida em que possa conduzir à impossibilidade de o juiz rejeitar a acusação manifestamente infundada por notória insuficiência de prova indiciária e que imponha a submissão a julgamento de alguém sem que se verifique o pressuposto do art.º 283.º - n.º1 do Código de Processo Penal, é inconstitucional"...por violação das garantias de defesa consagradas no art.º32.º da Constituição da República Portuguesa".

Desta decisão houve o necessário recurso obrigatório do Ministério Público, e o **Tribunal Constitucional veio a pronunciar-se, por unanimidade, pela improcedência do juízo de inconstitucionalidade**, no Acórdão nº 101/2001, de 14.03.01, publicado no D.R.-2ª série, de 06.06.01.

Entre outras considerações, o Tribunal considerou que:

"Não resultam assim violadas as garantias de defesa do arguido na interpretação da norma constante do artigo 311.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, no sentido em que se veda ao juiz de julgamento rejeitar a acusação deduzida pelo Ministério Público manifestamente infundada por insuficiência da prova indiciária, no caso de o arguido não ter requerido a instrução.
Não se vislumbra em que medida a norma em apreço possa «conduzir a resultados contrários à presunção de inocência», porquanto a presunção, tal como a Constituição a consagra, atravessa todo o processo penal desde o inquérito até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, sendo absolutamente válida no caso de, não tendo sido requerida a instrução pelo arguido, o juiz de julgamento não rejeitar a acusação manifestamente infundada por insuficiência da prova indiciária.
Nem se pode dizer que em tal situação se manifeste uma inversão do ónus da prova em detrimento do arguido — do facto de o juiz de julgamento não poder rejeitar a acusação manifestamente infundada não decorre que o arguido passe a ter de provar a sua inocência, pois continua a competir ao Ministério Público a demonstração da culpabilidade do arguido
Assim, e em conclusão do que ficou exposto, a norma do artigo 311.», n.º 3, do Código de Processo Penal, que veda ao juiz de julgamento a possibilidade de rejeitar a acusação manifestamente infundada por insuficiência da prova indiciária, no caso de não ter havido instrução, não viola as garantias de defesa do arguido e não atenta contra o prin-

cípio da presunção de inocência, nomeadamente por não proceder à inversão de qualquer ónus probatório em desfavor do arguido."

*

A análise que vimos fazendo do texto legal, bem como a consonância de posições doutrinárias sobre a impossibilidade do juiz de julgamento, em matéria penal, não receber uma acusação por a considerar não suportada em indícios probatórios, posição essa que é conforme aos princípios constitucionais, permite concluir que só se se verificarem os pressupostos elencados no art.º 311.º- n.º 3 do Código de Processo Penal, é que uma acusação, em sede de julgamento, pode ser rejeitada por manifestamente infundada.

Ora, **e como resulta da simples leitura do n.º3 do art.º311.º, o requerimento acusatório apresentado nos autos cumpre todos os requisitos cuja omissão poderia justificar a rejeição**: identifica-se o arguido, narram-se os factos, indicam-se as disposições legais e as provas, e os factos podem constituir infracção e responsabilidade financeira sancionatória.

Aliás, será discutível que possa invocar-se, nesta específica matéria - requisitos do requerimento de julgamento no processo do Tribunal de Contas - a aplicação supletiva do Código de Processo Penal (art.º80º-c) da Lei n.º98/97), uma vez que a mesma está regulada na Lei n.º 98/97.

De todo o modo, as exigências do art.º 90.º-n.º1-a) da Lei n.º98/97 assimilam as omissões elencadas no art.º 311.º-n.º3 do C.P.P., como se conclui de uma simples comparação dos dois normativos.

Em conclusão:

- **O entendimento perfilhado no despacho recorrido não pode ser acolhido, porque o requerimento acusatório obedece aos requisitos previstos no art.º 90.º-n.º1-a) da Lei n.º 98/97, e não é mais possível ao juiz de julgamento rejeitar acusações alegando que as mesmas são manifestamente infundadas por manifesta falta de indícios probatórios, conforme o disposto no art.º311.º-n.º3 do Código do Processo Penal, na redacção actual dada pela Lei n.º59/98, de 25 de Agosto.**

IV DECISÃO

Considerando:

a) **Que o requerimento inicial do Ministério Público preenche os requisitos estatuídos no art.º 90.º-n.º1- a) da Lei n.º 98/97;**

b) **Que o Código de Processo Penal, supletivamente aplicável aos autos, por força do disposto no art.º 80.º-c) da Lei n.º 98/97, não permite, no seu art.º 311.º - n.º 3, a rejeição da acusação por manifesta carência de indícios probatórios;**

c) **Que, assim, o douto despacho recorrido, ao não receber a acusação, violou o disposto nos artigos 90º-n.º1-a), 91.º-n.º1 da Lei n.º 98/97 e 311.º-n.º3 do Código de Processo Penal;**

Acordam, em Plenário, os Juízes da 3ª Secção em:

- **Julgar procedente o recurso, e, em consequência, revogar o douto despacho recorrido, em ordem a ser proferido novo despacho que, recebendo a acusação, ordene a citação dos Demandados, nos termos do disposto no art.º 91.º - n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;**

- **Não são devidos Emolumentos**

- **Notifique.**

Lisboa, 24 de Abril de 2002

Conselheiro Relator
Morais Antunes

Conselheiros Adjuntos
Marques Ferreira
Ribeiro Gonçalves

SENTENÇA 8/2002

ESTATUTO REMUNERATÓRIO DOS ELEITOS LOCAIS / SUBSÍDIO DE TRANSPORTE / DANO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

SUMÁRIO:

1. O Presidente da Junta de Freguesia, entre JUL91-DEZ97, de acordo com o estatuto remuneratório vertido nos artºs 13º da lei 29/87, 30 JUN e 7º da lei 11/96, 18 ABR, tem direito a receber a compensação mensal para encargos, no montante previsto na lei.
2. A concessão de um subsídio mensal para ajuda das despesas de transporte em serviço, acrescendo à referida compensação, não está prevista na lei.
3. As deliberações da Junta de Freguesia e da Assembleia de Freguesia atributivas desse subsídio de transporte bem como as autorizações e actos de pagamento respectivos são, em consequência, ilegais.
4. Embora esteja provado que o subsídio de transporte se destinava a compensar o Presidente dos gastos inerentes ao combustível e desgaste da sua viatura que utilizava para acompanhar a realização de obras diversas de interesse para a freguesia, tal subsídio é insusceptível de gerar a contraprestação efectiva excluidora de dano a que se alude no nº 2 do artº 59º da lei 98/97.
5. Com efeito, não só o subsídio é excedente relativamente ao pagamento que a lei prevê para fazer face aos encargos inerentes ao exercício das diversas competências do Presidente da Junta de Freguesia, como este nunca apresentou documentos comprovativos das deslocações subsidiadas, inviabilizando a possibilidade de estabelecer a correspondência despesa-benefício inerente ao conceito de contraprestação, como tão pouco se provou que as obras não tivessem sido realizadas se o subsídio não tivesse sido concedido.
6. O pagamento do referido subsídio de transporte, autorizado pelo Presidente da Junta em seu benefício, com base em deliberações ilegais de órgãos a que presidiu (a Junta de Freguesia) ou que no mesmo sentido influi (a Assembleia de Freguesia), é ilegal e indevido e como tal gerador de responsabilidade financeira reintegratória.
7. Porque o autarca agiu com culpa, mas sem dolo, e considerando os demais factos provados que depõem em seu favor, é de usar a

faculdade de redução do montante a reintegrar, nos termos dos artºs 50º da Lei 86/89, 8SET e 64º, 2 e 111º, 4, 5 da Lei 98/97, 26AGO.

O Conselheiro Relator
Amável Dias Raposo

Procº nº 16-M-01/3ªS
Sessão de 02.04.19

SENTENÇA Nº 08/02/ABR19/3ªS

I

RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento de F1, **Presidente da Junta de Freguesia de Burgães,** adiante designado de demandado.

Invoca, em síntese, no requerimento inicial, que o demandado, sabendo não haver lei que lho permitisse, submeteu e fez aprovar, pelo referido órgão a que presidia, deliberações que lhe atribuíram um subsídio mensal fixo para ajuda de despesas de transporte em serviço da Junta, no valor de 4 000$00, desde 1986, e de 10 000$00, a partir de Janeiro de 1992.

O pagamento do subsídio foi depois autorizado pelo próprio demandado que o recebeu todos os meses até Dezembro de 1997, como complemento da compensação a que legalmente tinha direito.

Considerando esses pagamentos indevidos, em termos de constituírem a entidade que os autorizou em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, o MP, excluindo aquela porque amnistiada e prescrita e circunscrevendo esta à parte não prescrita, pede que o demandado seja condenado a repor a quantia paga desde JUL91-DEZ97 no montante de 744 000$00, acrescida dos juros de mora legais, nos termos dos artºs 49º, 1, 2 da lei 86/89, 8SET e 59º, 1, 2, 3 da lei 98/97, 26AGO.

O demandado contestou dizendo, em síntese, que o subsídio foi proposto e aprovado pela Assembleia de Freguesia, de acordo com o previsto nos artºs 15º, 1, f), u), 27º, 1, b) e 28º, 1, e) do DL 100/84, 29MAR, nos montantes referidos pelo MP, para compensar o demandado das despesas, nomeadamente com o combustível e desgaste, inerentes à constante utilização do

seu veículo, ao serviço da Junta, nas deslocações a diversas obras (fontanários, muros, pavimentação de caminhos) que o demandado e o tesoureiro da Junta levaram a cabo no interesse da freguesia.

Considera, por outro lado, que as supostas irregularidades que lhe são imputadas sempre seriam de considerar como prescritas e amnistiadas, nos termos dos artºs 69º, 2, a), c), 70º, 1, 2 da lei 98/97 e 7º, a) da lei 29/99, 12MAI.

Tudo depondo, no entender do demandado, no sentido de não proceder o pedido do MP.

Sendo o Tribunal competente e as partes legítimas, seguiu o processo para julgamento, na espécie prevista na al. d) do nº 1 do artº 58º da lei 98/97, como oportunamente ordenado, que se efectuou dentro das formalidades legais, com audição das testemunhas por videoconferência, no final se havendo proferido despacho a fixar a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a), c) e 93º da Lei 98/97, 26 AGO e 791º, 3 CPC, de que não houve reclamação, tudo como da acta consta.

II

OS FACTOS

No despacho acabado de referir, a matéria de facto ficou assim estabelecida:

1. Factos provados

1.1 O demandado, F1, foi Presidente da Junta de Freguesia de Burgães entre 1980 e Dezembro de 1997, em regime de não permanência.

1.2 Pelo exercício dessas funções o demandado recebeu a compensação para encargos que a lei estabelece em benefício dos eleitos locais nos artºs 13º da lei 9/81, 26JUN, 9º da lei 29/87, 30JUN e 7º da lei 11/96, 18ABR.

1.3 Na sessão ordinária da Junta de Freguesia, de 25JAN86, presidida pelo demandado, foi deliberado, por unanimidade, conceder um subsídio mensal de 4 000$00 ao Presidente da Junta para ajuda das despesas de transporte em serviço.

1.4 A Assembleia de Freguesia de Burgães, na sessão extraordinária de 02FEV86, em que o demandado esteve presente, tomou, por unanimidade, deliberação idêntica à referida em 1.3.

1.5 Na sessão ordinária da Assembleia de Freguesia, de 21DEZ91, o demandado propôs, na qualidade de Presidente da Junta, que o subsídio referido em 1.3 fosse aumentado para 10 000$00 mensais, o que a Assembleia aprovou, por unanimidade.

1.6 Com base nessas deliberações, o demandado autorizou os respectivos pagamentos, vindo a receber, nessa conformidade, 4 000$00/mês, de Julho a Dezembro de 1991 e 10 000$00/mês, de Janeiro de 1992 a Dezembro de 1997, no montante global de 744 000$00.

1.7 O demandado nunca apresentou documentos comprovativos das deslocações que as verbas referidas se destinavam a subsidiar, de acordo com os factos a seguir dados como provados.

1.8 O demandado, juntamente com o tesoureiro, no exclusivo interesse da freguesia a cuja junta presidia, procedeu à canalização da água a diversas localidades da freguesia, bem como ao alinhamento de muros e pavimentação de caminhos e outras obras de interesse para as populações, incluindo a manutenção desses melhoramentos e as reparações necessárias, sendo alguns desses trabalhos, em quantidade e qualidade não determinadas, executados por ele próprio sem por isso receber remuneração

1.9 Quando necessário, situações cuja frequência não foi possível determinar, o demandado deslocava-se a essas obras no seu automóvel particular, no qual também transportava ferramentas e materiais.

1.10 As obras realizadas reverteram em benefício para a população de Burgães, traduzindo-se em progresso e melhoria do seu bem estar.

1.11 O subsídio para despesas de transporte foi concedido e autorizado tendo em vista compensar o demandado despesas inerentes ao combustível e ao desgaste do veículo próprio por ele utilizado.

1.12 O demandado, sem que antes se tenha informado da legalidade ou ilegalidade do subsídio, questão que não lhe ocorreu, ao colocar a necessidade do subsídio junto dos elementos da Junta e da Assembleia de Freguesia, fê-lo dizendo que, doutra forma, não poderia continuar a suportar a despesa inerente à utilização do seu veículo em benefício da freguesia.

1.13 O demandado admitiu que, em razão das finalidades do subsídio e dos benefícios que advinham das suas deslocações para acompanhar as obras nas várias localidades da freguesia, era de toda a justiça que o subsídio lhe fosse pago.

1.14 A circunstância de a Assembleia de Freguesia aprovar o subsídio igualmente convenceu o demandado de que podia recebê-lo.
1.15 O novo Executivo, após DEZ97, convenceu-se a certa altura de que o subsídio era ilegal e comunicou ao demandado que deveria repôr o dinheiro recebido a esse título, o que este não fez.
1.16 No longo período em que foi Presidente da Junta de Burgães, o demandado trabalhou com dedicação e esforço para o progresso da freguesia e o bem estar da população.
1.17 A última remuneração mensal auferida pelo demandado como Presidente da Junta foi de 43065$00 mais o subsídio de transporte de 10 000$00 e actualmente é reformado tendo a pensão mensal de 41 600$00.
1.18 O demandado tem a 4ª classe do antigo ensino primário.

2. Factos não provados:
Todos os que, invocados pelo MP e pelo demandado, se mostram em oposição com os factos provados e, expressamente:

2.1 Que o demandado conhecia perfeitamente as normas legais relativas aos vencimentos que percebia e à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, mas ainda assim persistiu e manteve o subsídio de transporte violando essas normas de forma deliberada.
2.2 Que não teriam sido feitas as obras a que os factos provados se reportam se o subsídio não houvesse sido concedido e pago.

III
O DIREITO

Invocadas que foram pelo demandado a amnistia e a prescrição (supra I), vejamos se ocorrem.

O MP, ouvido, entende que não. E tem razão.
Não ocorre a amnistia, porque o artº 7º, a) da lei 29/99, 12MAI só abrange as infracções na parte em que envolvem responsabilidade sancionatória, o que não é o caso.

E não ocorre a prescrição, porque sendo ela de 10 anos para as responsabilidades reintegratórias, nos termos do artº 70º, 1 da Lei 98/97, o MP limitou o pedido por forma a só incluir o não prescrito (o pedido abrange os

pagamentos feitos de JUL91 a DEZ97 e a acção deu entrada antes de decorrerem 10 anos sobre a 1ª destas datas).

Passando ao mérito da causa, está assente que entre JUL91-DEZ97 foi paga ao demandado uma prestação mensal fixa, a título de subsídio de transporte, mediante autorizações daquele e prévia aprovação da Junta e Assembleia de Freguesia (1986) ou só desta (1991), atingindo tais prestações a quantia global de 744 000$00 (factos 1.3-1.6).

O MP pede a reintegração dessa verba por considerar que se trata de pagamento indevido quer pela lei 86/89 quer pela lei 98/97 (supra I), sendo essa dupla subsunção jurídica essencial, no que respeita aos pagamentos que tiveram lugar antes da entrada em vigor da lei 98/97 (artº 111º, 4).

Vejamos, então, se os pagamentos do subsídio de transporte são ilegais e, sendo, se causaram dano à autarquia por não terem tido contraprestação efectiva, pressupostos que, não constando do artº 49º, 1 da lei 86/89 mas estando agora expressos no artº 59º, 2 da lei 98/97, hão-de verificar-se para que possa haver lugar à reintegração das verbas dispendidas.

Examinando os estatutos remuneratórios dos eleitos locais vigentes no longo período em que o subsídio de transporte foi pago, vemos que tal subsídio, fazendo parte do estatuto remuneratório de alguns eleitos locais (vg membros das câmaras e das assembleias municipais), não pode ser concedido aos Presidentes das Juntas de Freguesia, eleitos que **apenas têm direito** a uma "compensação para encargos", a qual sempre foi paga ao demandado (supra, facto provado 1.2 e normas aí mencionadas).

O subsídio de transporte, nos termos em que foi criado e processado, surge, assim, como um suplemento remuneratório fixo que acresceu, **sem que nenhuma norma legal o permitisse**, à dita "compensação para encargos". E é óbvio que as competências dos órgãos da freguesia, que o demandado convoca, invocando o DL 100/84, 29MAR, a revestir de legalidade as deliberações ligadas à assunção e autorização desse subsídio (supra, I), têm que ser exercidas no quadro da legislação aplicável, no caso, os diplomas e normas já referidos que estabelecem o estatuto remuneratório dos eleitos locais.

Temos, por isso, como **ilegais as deliberações da Junta e da Assembleia de Freguesia referidas em II, 1.3, 1.4 e 1.5, bem como as autorizações**

de pagamento emitidas pelo demandado e os pagamentos realizados (II, 1.6).

O que não basta para que haja lugar à reintegração. A qual supõe que os pagamentos causaram dano à autarquia, dano que, como se disse, apenas se pode ter como verificado se a despesa não teve contraprestação efectiva.

Vejamos os factos. O demandado acompanhou a realização de obras diversas de interesse para a freguesia e que reverteram em benefícios para a população (factos 1.8, 1.10), para o efeito, servia-se, quando necessário, da sua viatura (facto 1.9), destinando-se o subsídio a compensá-lo dos gastos inerentes ao combustível e desgaste da mesma (facto 1.11).

Prima facie, estes factos parecem dar conforto à defesa: as obras foram realizadas em resultado quer da despesa inerente à aquisição e incorporação dos materiais, quer da despesa com os trabalhadores que as realizaram, quer da despesa que permitiu o acompanhamento pelo Presidente dessas obras, o tal subsídio de transporte. As obras realizadas e que reverteram para o bem estar colectivo seriam, assim, a contrapartida de todas essas despesas, o que excluiria o pressuposto essencial da caracterização dos pagamentos como indevidos.

A esse entendimento subjaz, porque a contraprestação envolve uma ideia de equivalência relativamente aos pagamentos feitos, que o pagamento do subsídio de transporte correspondeu aos encargos inerentes às deslocações, que sem esse pagamento as deslocações se não fariam e que na falta delas as obras teriam ficado por fazer.

É matéria que importa verificar tendo em conta os factos à luz das obrigações inerentes ao cargo de Presidente da Junta.

Relativamente a obras, a Assembleia de Freguesia aprova o plano, a Junta executa-as, por administração directa ou empreitada, e o Presidente da Junta executa as deliberações que, nesse âmbito, sejam tomadas (artºs 15º, 27º e 28º do DL 100/84).

O pagamento que a lei prevê para fazer face aos encargos inerentes a essa e demais competências do Presidente da Junta é a denominada, note-se, "compensação mensal para encargos" (artº 9º, 1 da lei 29/87).

Qualquer outra compensação para o mesmo fim, ou seja, para cobrir encargos inerentes ao exercício das competências do Presidente da Junta tem de entender-se como excrescente e insusceptível, por isso, de gerar a contraprestação a que alude o nº 2 do artº 59º da lei 98/97.

Acresce, como se disse, que tendo a contraprestação como ínsita a ideia de correspondência despesa-benefício, o demandado, fixando o subsídio num valor mensal certo, à revelia do que é normal fazer-se quando o subsídio é legal, e porque "nunca apresentou documentos comprovativos das deslocações" (facto 1.7), tornou-se impossível estabelecer essa correspondência, impossibilidade que ao demandado é de imputar.

Também o trabalho que o demandado incorporou gratuitamente nas obras (facto 1.8, in fine) não releva para dar como verificada a contraprestação inerente ao pagamento do subsídio de transporte, quer porque não foi possível quantificá-lo quer porque o subsídio teve em vista não o pagamento desse trabalho, mas a compensação pelo gasto de combustível e desgaste da viatura.

Não está, por fim, adquirido que sem o pagamento do subsídio as obras não tivessem sido realizadas (facto não provado 2.2), sendo a este propósito de observar que o demandado, antes da criação do subsídio, as acompanhava (facto 1.12), recebendo tão só a "compensação mensal para encargos" legalmente instituída.

Por tudo, temos de concluir que **o subsídio de transporte, cujo pagamento foi autorizado pelo demandado em seu benefício, com base em deliberações ilegais de órgãos a que presidiu (a Junta) ou que no mesmo sentido influiu (a Assembleia), é ilegal e indevido e, como tal, objectivamente susceptível de gerar responsabilidade reintegratória.**

Se essa responsabilidade é de efectivar e em que medida, depende da possibilidade de imputar os factos ao demandado, a título de dolo ou de culpa (artº 61º, 5 da lei 98/97).

Os factos provados, nomeadamente, 1.9 a 1.14 e 1.18 e o facto não provado 2.1 excluem a existência de dolo em qualquer das suas manifestações.
Quanto à culpa, vejamos: o demandado admitiu que era de toda a justiça que lhe fosse pago o subsídio, em razão das finalidades e benefícios inerentes (facto 1.13). Como admitiu poder recebê-lo em razão de a Assembleia de Freguesia o ter aprovado (facto 1.14). O erro de análise em que assim

incidiu relativamente a elementos que não permitem excluir a ilicitude não é, todavia, incompatível com a existência de culpa*, a qual temos como verificada, uma vez que foi o demandado que colocou à Junta e à Assembleia a necessidade de lhe ser pago o subsídio (facto 1.12, 2º segmento), cujo pagamento depois autorizou. E, como Presidente da Junta, responsável pela gerência e beneficiário do pagamento pretendido, ele **tinha a especial obrigação de acautelar melhor a legalidade na utilização dos dinheiros públicos da autarquia**, ele deveria conhecer o seu estatuto remuneratório e saber que a lei previa o subsídio de transporte para outros autarcas que não o Presidente da Junta, como deveria saber que o que lhe era devido já tinha a natureza de "compensação para encargos" e, no mínimo, deveria ter colocado o assunto a quem o pudesse esclarecer, o que não fez (facto 1.12, 1ª p).

O facto de o demandado não ter colocado a questão da ilegalidade do subsídio (facto 1.12) não afasta a falta de diligência, mas porque, em razão disso, não terá chegado a representar a possibilidade de realização do facto, ele terá agido com culpa inconsciente e diminuta, para o que concorre o facto de o demandado possuir tão só a 4ª classe do antigo ensino primário (facto 1.18).

Isso nos motiva a reduzir expressivamente a responsabilidade financeira em que o demandado incorreu. Bem como: a reduzida remuneração do autarca (facto 1.17), o longo período de 18 anos em que serviu a freguesia (facto 1.1), a dedicação e esforço com que o fez (facto 1.16), a disponibilidade para visitar as obras sempre que necessário (facto 1.9), a incorporação gratuita do seu próprio trabalho nalgumas obras (facto 1.8, in fine), o tempo já decorrido sobre os factos que inexoravelmente sempre atenua o juízo de censura e a circunstância de não se ter apurado que alguma entidade de controlo ou de tutela tenha alertado o demandado para a ilegalidade da situação só detectada já após aquele ter cessado funções.

---

* Como pode ver-se no Ac. 1/02/3ª S, de 9JAN, a autorização de despesa, proferida ao abrigo de deliberação ilegal de outro órgão que tenha aprovado/assumido essa mesma despesa, é também ilegal e não deixa, em razão disso, de gerar responsabilidade financeira, salvo existindo circunstâncias a permitirem haver como desculpante a conformação a tal deliberação

IV
DECISÃO

Nestes termos, julgando parcialmente procedente a acção proposta pelo Ministério Público, decido:

1. Declarar que o demandado F1, Presidente da Junta de Freguesia de Burgães, autorizando o pagamento do subsídio de transporte em seu benefício, no montante de 4 000$00, de JUL91 a DEZ91 e de 10 000$00, de JAN92 a DEZ97, tudo no montante de 744 000$00, incorreu na **responsabilidade de reintegrar € 3 711,06** (artº 1º, 2 do DL 323/01, 17DEZ), por serem os **pagamentos ilegais**, dado que, nesse período e pelo cargo exercido, só lhe poderia ter sido paga a compensação mensal para encargos prevista nos artºs 9º da lei 29/87, 30JUN e 7º da lei 11/96, 18ABR, **e indevidos**, ao abrigo dos artºs 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.

2. **Reduzir essa responsabilidade para o montante indicado em 3**, considerando diminuta a negligência, bem como o demais referido no último parágrafo do ponto III e o disposto nos artºs 50º, da lei 86/89 e 64º, 2 da lei 98/97.

3. **Condenar, em consequência, o demandado a reintegrar os cofres públicos da quantia de € 1300,** acrescida dos juros de mora legais, após trânsito em julgado da sentença e até integral pagamento.

Emolumentos legais.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

A difundir na Internet, com supressão dos nomes, após trânsito (Res. 3/00 PG).

O Conselheiro Relator
Amável Raposo

19 ABR 02

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 2002 os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória, sendo acompanhados de um número que identifica o documento na Base de Dados do Tribunal. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

ÍNDICE DE TEMAS

ACUSAÇÃO
DOC 302925 404
ADJUDICAÇÃO
DOC 302786 386
DOC 302876 391
DOC 302878 391
DOC 302933 396
DOC 302958 396
DOC 302959 389
DOC 302968 392
AGRUPAMENTO DE EMPRESAS
DOC 302968 392
AJUSTE DIRECTO
DOC 302869 393
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE
DOC 302884 387
DOC 302918 385
DOC 302965 390
DOC 302967 389
DOC 302968 392
APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS
DOC 302918 385
ATENUAÇÃO ESPECIAL DA SANÇÃO
DOC 302930 401
ATRASO NA REMESSA DE CONTRATO A VISTO
DOC 302963 401
AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS
DOC 302931 387
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES
DOC 302931 387
DOC 302968 392
AVISO RECTIFICATIVO
DOC 302961 397
CABIMENTO ORÇAMENTAL
DOC 302943 395
CADERNO DE ENCARGOS
DOC 302918 385
DOC 302943 395

CAPACIDADE FINANCEIRA DOS CONCORRENTES
DOC 302916 386
DOC 302968 392
CAPACIDADE TÉCNICA DOS CONCORRENTES
DOC 302968 392
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA
DOC 302876 391
CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
DOC 302853 394
CONCURSO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 302918 385
CONCURSO PÚBLICO
DOC 302876 391
DOC 302916 386
CONTA DE GERÊNCIA
DOC 302928 403
CONTAGEM DO PRAZO
DOC 302853 394
CONTRATO DE EMPREITADA
DOC 302786 386
DOC 302884 387
DOC 302918 385
DOC 302919 385
DOC 302923 392
DOC 302958 396
DOC 302959 389
DOC 302961 397
CONTRATO DE FORNECIMENTO
DOC 302915 388
CONTROLO DE CUSTOS
DOC 302786 386
DOC 302868 394
DOC 302959 389
CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO
DOC 302958 396
CULPA
DOC 302930 401
DOC 302963 401
CULPA INCONSCIENTE
DOC 302963 401

DEVER DE DILIGÊNCIA
DOC 302963 401
DEVOLUÇÃO DO PROCESSO
DOC 302966 389
DIREITO DE SUPERFÍCIE
DOC 302957 398
DONO DA OBRA
DOC 302916 386
EFEITO FINANCEIRO DO CONTRATO
DOC 302915 388
EMOLUMENTOS
DOC 302928 403
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 302868 394
DOC 302869 393
DOC 302876 391
DOC 302916 386
DOC 302924 388
DOC 302931 387
DOC 302943 395
DOC 302957 398
EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL
DOC 302923 392
EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS
DOC 302923 392
ENCARGOS FINANCEIROS
DOC 302961 397
ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA
DOC 302919 385
ESTALEIRO
DOC 302965 390
FACTORES E SUBFACTORES DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS
FIXAÇÃO E PUBLICITAÇÃO
DOC 302924 388
DOC 302968 392
FINALIDADE DO VISTO
DOC 302960 402
FISCALIZAÇÃO DA OBRA
DOC 302961 397
FORNECIMENTO DE VIATURA

DOC 302943 395
HABITAÇÃO SOCIAL
DOC 302957 398
INFRACÇÃO FINANCEIRA
DOC 302944 403
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO LEGAL
DOC 302930 401
DOC 302944 403
DOC 302960 402
ISENÇÃO DE VISTO
DOC 302915 388
DOC 302966 389
JURISPRUDÊNCIA OBRIGATÓRIA
DOC 302957 398
MARCAS E PATENTES
DOC 302919 385
MULTA
DOC 302944 403
DOC 302960 402
NULIDADE
DOC 302959 389
PRAZO DE EXECUÇÃO DA EMPREITADA
DOC 302958 396
PRAZO PROCESSUAL DE RECURSO
DOC 302853 394
PREÇO BASE
DOC 302868 394
DOC 302884 387
PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DA PROPOSTA
DOC 302868 394
DOC 302878 391
PREÇO UNITÁRIO
DOC 302965 390
PRÉMIOS
DOC 302967 389
PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE
DOC 302965 390
PRINCÍPIO DE IGUALDADE
DOC 302918 385
PROCESSO JURISDICIONAL

DOC 302925.....404
PROPOSTA CONDICIONADA
DOC 302918.....385
DOC 302958.....396
PUBLICITAÇÃO DO PREÇO BASE
DOC 302884.....387
RECEITA PRÓPRIA
DOC 302928.....403
RECOMENDAÇÃO
DOC 302884.....387
RECURSOS
DOC 302854.....393
RECUSA DE VISTO
DOC 302854.....393
DOC 302869.....393
REJEIÇÃO DA ACUSAÇÃO
DOC 302925.....404
REQUERIMENTO PARA JULGAMENTO
DOC 302925.....404
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA
DOC 302944.....403
DOC 302960.....402
SANAÇÃO DO VÍCIO
DOC 302854.....393
DOC 302961.....397
TRABALHOS A MAIS
DOC 302786.....386
DOC 302878.....391
DOC 302923.....392
DOC 302933.....396
DOC 302959.....389
TRABALHOS A MENOS
DOC 302933.....396
VALOR DE REFERÊNCIA
DOC 302928.....403
VALOR GLOBAL DO CONTRATO
DOC 302965.....390
VÍCIO DE FORMA
DOC 302854.....393

CONTROLO PRÉVIO

(1ª SECÇÃO)

302918

Acórdão 1/2002, de 8 de Janeiro – 1.ª S./SS
Processo N.º: 3824/2001

Ao excluir-se um concorrente com o fundamento de que a sua proposta, ao envolver redução do prazo de execução da obra, estabelecido no caderno de encargos, devia ser feita mediante a apresentação de proposta condicionada, e admitir um outro que a apresentou, mas quando tal não era admissível segundo o programa de concurso, é violar o princípio da igualdade, artº 9º do DL 197/99 de 8/6, aplicável por força do disposto na al. a) do nº 1 do art. 4º do mesmo diploma.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CADERNO DE ENCARGOS / CONCURSO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / CONTRATO DE EMPREITADA / PRINCÍPIO DE IGUALDADE / PROPOSTA CONDICIONADA

302919

Acórdão 2/2002, de 15 de Janeiro – 1.ª S./SS
Processo n.º 3638/2001

A indicação, no caderno de encargos, do tipo específico de produto/equipamento com referência a marcas comerciais ou industriais só é permitida nos termos e com as limitações impostas pelo artº 65º do Dec.-Lei nº 59/99, designadamente nos seus números 5 e 6.

CONTRATO DE EMPREITADA / MARCAS E PATENTES / ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA

302916

Acórdão 4/2002, de 22 de Janeiro – 1.ª S./SS
Processo n.º 3951/2001

I. O comportamento contraditório do dono da obra e seus representantes ao longo do procedimento concursal que, ao exigir a apresentação de determinados documentos para a avaliação da capacidade financeira dos concorrentes – tendo excluído seis concorrentes por não apresentarem os referidos documentos – e que depois não os utiliza e considera facultativos e redundantes, resulta na violação de princípios fundamentais da contratação pública e em particular os da igualdade dos concorrentes, da transparência e da concorrência, consagrados no D.L. 197/99 de 8 de Julho, aplicáveis por força da al. a) do artº 4º.

II. As ilegalidades resultantes da violação de tais princípios são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato pelo que, nos termos da al. c) do nº 3 do artº 44º da L. 98/97 de 26 de Agosto, constituem fundamentos da recusa do visto.

CAPACIDADE FINANCEIRA DOS CONCORRENTES / CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / DONO DA OBRA

302786

Acórdão 5/2002, de 29 de Janeiro – 1.ª S./SS
Processo n.º 3616/2001

Sempre que os trabalhos a mais excedam, em 25% ou mais, o valor do contrato de empreitada, a respectiva adjudicação só pode ser feita após lançamento do procedimento que ao caso couber de acordo com as regras gerais aplicáveis (nºs 1 e 4 do artº 45º do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

CONTRATO DE EMPREITADA / ADJUDICAÇÃO / TRABALHOS A MAIS / CONTROLO DE CUSTOS

302884

Acórdão 19/2002, de 5 de Março – 1.ª S./SS
Processo N.º: 4352/2001

I. A fixação e publicitação do preço base de um concurso (ou do valor estimado de um contrato) são obrigatórias e tem relevância externa. O preço base é determinante na formação da vontade dos concorrentes, bem como na escolha dos co-contratantes, apresentando-se, assim, como elemento essencial do concurso.

II. A não fixação do preço base constitui uma ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, sobretudo, porque torna inviável a aplicação do disposto no artigo 107°, n° 1, alínea b), do Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março, que além de ter natureza inquestionavelmente financeira, tem também carácter imperativo. Constitui, deste modo, fundamento para recusa do visto, nos termos da alínea c) do n° 3 do artigo 44° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATO DE EMPREITADA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / RECOMENDAÇÃO / PREÇO BASE / PUBLICITAÇÃO DO PREÇO BASE

302931

Acórdão 33/2002, de 9 de Abril – 1.ª - S./SS
Processo N.º: 371/2002

1. Na tramitação processual em concursos de empreitadas de obras pública a fase de avaliação de propostas tem de ser a da fase de avaliação dos concorrentes, de acordo com os artigos 98° e 100° 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 n° 3 do art° 44° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES

302924

Acórdão 34/2002, de 9 de Abril – 1.ª S./SS
Processo N.º: 4655/2001

a. Na avaliação das propostas só podem ser tidos em consideração factores e subfactores que tenham sido previamente publicitados [artº 66º, nº 1, al. e) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março].

b. No procedimento adjudicatório das empreitadas de obras públicas é obrigatória a fixação e publicitação do preço base do concurso.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / FACTORES E SUBFACTORES DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS: FIXAÇÃO E PUBLICITAÇÃO

302915

Acórdão 42/2002, de 30 de Abril – 1.ª S./SS
Processo N.º: 291/2002

De acordo com o disposto no nº 1 do artigo 45º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, os contratos sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal não podem produzir efeitos financeiros antes do visto.

A efectivação de pagamentos por conta de um contrato antes de visado integra, uma infracção financeira prevista na al. b) do nº 1 do artº 65º, sancionável nos termos dos nºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo e artº 67º, todos da citada Lei nº 98/97.

CONTRATO DE FORNECIMENTO / ISENÇÃO DE VISTO / EFEITO FINANCEIRO DO CONTRATO

302966

Acórdão 43/2002, de 7 de Maio – 1.ª S./SS
Processo N.º: 615/2002

Não estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos cujos montantes estejam abaixo do limiar que resulta do disposto no artigo 48° da Lei 98/97 conjugado com o artigo 79° da Lei 109-B/2001.

DEVOLUÇÃO DO PROCESSO – ISENÇÃO DE VISTO

302967

Acórdão 44/2002, de 14 de Maio – 1.ª S./SS
Processo N.º: 639/2002

De acordo com a redacção actual do artigo 64° do Decreto-Lei 59/99, o dono da obra não tem base legal para a concessão de "prémios pecuniários". Se o fizer incorrerá numa ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato.

PRÉMIOS / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE

302959

Acórdão n.º 47/2002 - 1.ª S/SS, de 21 de Maio
Processo nº 876/2002

I. Havendo supressão de trabalhos, integrantes do objecto do contrato de empreitada, deve abater-se ao valor inicial do contrato o valor dos trabalhos pura e simplesmente suprimidos; e só depois de corrigido tal valor inicial é que há-de apurar-se se o montante dos trabalhos a mais – eventualmente deduzida dos trabalhos a menos compensáveis – excede, ou não, o limite de 25% imposto pelo n.° 1 do art. 45.° do Dec.-Lei n.° 59/99 de 2 de Março.

II. A omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstancia a nulidade da adjudicação, por falta de um elemento essencial, e, logo, do respectivo contrato, arts. 133.º/1 e 185/1 do CPA.

III. Tal nulidade constitui fundamento de recusa do visto nos termos da al. *a*) do n.º 3 do art. 44.º da Lei 98/97.

ADJUDICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / TRABALHOS A MAIS / NULIDADE / CONTROLO DE CUSTOS

302965

Acórdão 4/2002, de 22 de Janeiro - 1.ª S./PL
Recurso Ordinário N.º 54/2001
Processo N.º: 1229/2001

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 nº 3 do artº 24º do Decreto-Lei nº 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. A reformulação da proposta adjudicada no sentido da autonomização dos custos do estaleiro, desde que não altere o seu montante global não afecta o princípio da estabilidade consagrado no artº 14º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho por ter suporte no nº 3 deste mesmo artigo.

4. Sanada a ilegalidade referida no nº 1 por reformulação, nos termos do nº 3, da proposta adjudicada, está em condições de ser visado o contrato a que antes tinha sido recusado o visto.

PREÇO UNITÁRIO / VALOR GLOBAL DO CONTRATO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE / ESTALEIRO

302876

Acórdão 7/2002, de 29 de Janeiro – 1.ª S./PL
Recurso Ordinário 75/01
Processo N.º: 3322/2001

Tendo em conta o disposto no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, só pode considerar-se circunstância imprevista factos ou ocorrências relacionados com a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso.

CONCURSO PÚBLICO / ADJUDICAÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA

302878

Acórdão 9/2002, de 5 de Fevereiro – 1ª S/PL
Recurso Ordinário 67/2001
Processo nº: 1089/01

I. 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.

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 artº 45º nº 1 para os designados "trabalhos a mais".

III. É consideravelmente superior a proposta que ultrapasse em mais de 25% o preço base do concurso ou o valor estimado do contrato.

ADJUDICAÇÃO / TRABALHOS A MAIS / PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DA PROPOSTA

302923

Acórdão 11/2002, de 19 de Fevereiro – 1.ª S./PL
Recurso Ordinário 73/2001
Processo N.º: 3428/2001

No artigo 26º do D.L. nº 59/99, de 2/3, o legislador fixou uma disciplina comum, relativamente aos trabalhos a mais, para a empreitada por preço global e por série de preços, deixando a distinção entre uma e outra para o tipo de remuneração específico de cada uma delas.

EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS / TRABALHOS A MAIS / CONTRATO DE EMPREITADA / EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

302968

Acórdão 13/2002, de 26 de Fevereiro – 1ª S/PL
Recurso Ordinário 61/2001
Processo nº: 1805/01

1. É proibida na análise das propostas a utilização de factores que se destinam a avaliar a capacidade técnica dos concorrentes (artºs 67º, nºs 4 e 5, 98º, nºs 1 e 4 e 100º, nº 3 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março);

2. A utilização de factores que se destinem à avaliação dos concorrentes na avaliação das propostas de que resulte alteração dos resultados do concurso e, consequentemente, do resultado financeiro do contrato é fundamento para a recusa do visto [artº 44º, nº 3, al. c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto].

3. Só podem apresentar-se a concurso agrupamentos de empresas quando todas as empresas que o integram satisfaçam as exigências legais relativas ao exercício da actividade de empreiteiro de obras públicas (artº 57º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março);

4. As exigências legais referidas abrangem a detenção das necessárias autorizações e também a capacidade técnica, económica e financeira para a realização das empreitadas a que se candidata (artº 5º do Decreto-Lei nº 61/99, de 2 de Março);

5. A adjudicação de uma empreitada a um agrupamento de empresas em que uma delas não detém capacidade financeira para a realização da empreitada falseia a concorrência sendo, por isso nula (artº 58º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março);

6. Se a ilegalidade antes referida for conhecida só após a adjudicação deve esta ser revogada e o contrato não celebrado (nº 2 do preceito acabado de citar).

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / FACTORES E SUBFACTORES DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS: FIXAÇÃO E PUBLICITAÇÃO / ADJUDICAÇÃO / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CAPACIDADE TÉCNICA DOS CONCORRENTES / CAPACIDADE FINANCEIRA DOS CONCORRENTES / AGRUPAMENTO DE EMPRESAS

302854

Acórdão 14/2002, de 26 de Fevereiro - 1.ª S./PL
Recurso Ordinário 4/02
Processo N.º: 3123, 3179, 3180 e 3484/01

Sanado o vício que fundamentou a recusa do visto está em condições de, em sede de recurso, ser visado o contrato.

RECUSA DE VISTO / RECURSOS / VÍCIO DE FORMA / SANAÇÃO DO VÍCIO

302869

Acórdão 16/2002, de 5 de Março – 1ª S/PL
Recurso Ordinário 52/2001
Processo nº: 621/01

1. Nos termos da al. b) do nº 1 do artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março o ajuste directo de uma empreitada é permitido quando, por motivos técnicos, a obra só possa ser executada por uma determinada empresa;

2. A conveniência, por razões de gestão da obra, da adjudicação ao mesmo empreiteiro de uma empreitada que integra uma componente pública e outra privada, mas que podem, sob o ponto de vista técnico, ser realizadas separadamente, não é invocável como motivo técnico para fundamentar o ajuste directo da componente pública com base na norma legal antes citada.

RECUSA DE VISTO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / AJUSTE DIRECTO

302853

Acórdão 17/2002, de 12 de Março - 1.ª S./PL
Recurso Ordinário 57/01
Processo N.º: 146/00 – SRMTC

O prazo de 15 dias previsto no nº 1 do artº 97º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) conta-se nos termos do nº 1 do artº 144º do Código de Processo Civil, isto é, de forma contínua.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL / CONTAGEM DO PRAZO / PRAZO PROCESSUAL DE RECURSO

302868

Acórdão 18/2002, de 19 de Março - 1.ª S./PL
Recurso Ordinário 12/02
Processo N.º: 4630/01

I. 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.

II. O conceito indeterminado contido nesta norma – "consideravelmente superior" – deve ser preenchido com recurso a outros desvios permiti-

dos ou tolerados pelo mesmo diploma legal, em especial o que se acha fixado no artº 45º nº 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. Não é legítimo indicar nas peças do concurso preço base inferior ao real com o objectivo de conseguir que os concorrentes apresentem propostas de valor mais baixo, pois tal procedimento viola os princípios fundamentais de direito.

V. O facto da obra ter sido candidatada ao financiamento comunitário não apaga nem diminui a ilegalidade ou ilegalidades existentes.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DA PROPOSTA / CONTROLO DE CUSTOS / PREÇO BASE

302943

Acórdão n.º 21/2002, de 7 de Maio – 1.ª S/PL
Recurso Ordinário nº 15/2002
Processo nº 3620/2001

I. A inscrição, no caderno de encargos, da condição especial de fornecimento de uma viatura ao dono da obra, pelo empreiteiro, mesmo que seja para ser utilizada na fiscalização de um contrato de empreitada, continua a manter uma finalidade e previsível duração temporal autónoma e distinta do objecto e duração da empreitada, violando, assim, o disposto nos n.os 1, 2 e 3 do art. 1.º do Dec-Lei 59/99 de 2 de Março, pelo que a sua aquisição, necessariamente, se deve sujeitar às regras concursais estabelecidas no Dec-Lei n.º 197/99.

II. Por outro lado, a aquisição de uma viatura nestes termos, e portanto com falta de rubrica própria, consubstancia uma violação das normas relativas à cabimentação orçamental.

III. Pelo exposto, verifica-se um duplo fundamento de recusa do visto, pela existência de uma ilegalidade susceptível de alterar o resultado financei-

ro e pela assunção de encargos sem cabimento em verba orçamental própria, de acordo com as alínea *c*), e alínea *b*) primeira parte, do n.º 3, art. 44.º da Lei 98/97.

CABIMENTO ORÇAMENTAL / CADERNO DE ENCARGOS / FORNECIMENTO DE VIATURA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

302933

Acórdão n.º 22/2002, de 14 de Maio – 1.ª S/PL
Recurso Ordinário nº 11/2002
Processo nº 3616/2001

1. Em contratos adicionais a compensação de trabalhos a menos com trabalhos a mais (ou vice-versa) só é admissível quando os trabalhos em causa são da mesma espécie;

2. Não sendo admitida a compensação o desvio percentual a que se refere o nº 1 do artº 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março deve encontrar-se na relação entre o total de "trabalhos a mais" (e demais situações ali previstas) e o valor da adjudicação inicial.

TRABALHOS A MAIS / ADJUDICAÇÃO / TRABALHOS A MENOS

302958

Acórdão n.º 23/2002 – 1.ª S/PL, de 28 de Maio
Recurso Ordinário nº 16/2002
Processo nº 3936/2001

I. Tendo o dono da obra definido o *prazo de realização da empreitada* como um dos factores de avaliação das propostas não pode, posteriormente, excluir um concorrente por ter apresentado uma proposta com prazo mais curto do que o indicado no anúncio, com o fundamento de que tal proposta era uma proposta condicionada e, como tal, proibida no anúncio.

II. O "anúncio" dos concursos não tem qualquer espécie de prevalência sobre nenhum dos documentos nucleares do concurso: o "programa do concurso" e o "caderno de encargos". E a interpretação do conjunto das regras que, de acordo com a lei, são inscritas nos documentos concursais, faz-se tendo presente o objectivo da realização da concorrência.

III. Com a aludida exclusão verifica-se a violação de um dos princípios basilares dos procedimentos concursais – o princípio da concorrência, – tal como aparece formulado no art. 10.º do Dec.-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, cuja aplicação resulta, para as empreitadas, do disposto na al. *a*) do n.º 1 do art. 4.º do mesmo diploma.

IV. Quando, como sucedeu no presente caso, de tal violação resulta um substancial aumento do preço da empreitada, encontra-se preenchido o fundamento de recusa de visto a que se refere a alínea *c*) do n.º 3 do art. 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ADJUDICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / PROPOSTA CONDICIONADA / CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO / PRAZO DE EXECUÇÃO DA EMPREITADA

302961

Acórdão 25/2002, de 11 de Junho – 1.ª S./PL
Recurso Ordinário Nº 13/2002
Processo N.º: 3858/2001

I. Constitui um procedimento ilegal a exigência feita ao empreiteiro de suportar os encargos resultantes do dever de fiscalização da obra – art. 178.º e ss. do DL 59/99 de 2 de Março.

II. No entanto, se for sanada tal ilegalidade, através do expurgo das cláusulas em causa, e se essa alteração formal do contrato não afectar os princípios da contratação pública – nomeadamente os da concorrência e igualdade dos candidatos bem como a imparcialidade da Administração –, designadamente porque se mantinha a ordem de classificação das propostas, pode o contrato, em face dos novos elementos apreciados, obter o visto em sede de recurso.

III. Constitui igualmente um procedimento ilegal, susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o facto de, após a publicação de um aviso rectificativo ao aviso inicial, que veio alterar as condições de admissão ao concurso, não terem sido concedidos mais 30 dias seguidos para apresentação de outras propostas, nem qualquer outra prorrogação do prazo, nos termos do art. 83.°, n.° 2 do DL 59/99 de 2 de Março.

CONTRATO DE EMPREITADA / DONO DA OBRA / AVISO RECTIFICATIVO / SANAÇÃO DO VÍCIO / FISCALIZAÇÃO DA OBRA / ENCARGOS FINANCEIROS

302957

Acórdão 28/2002, de 9 de Julho – 1.ª S./PL
Recurso Ordinário N° 17/2002
Processo N.°: 4598/2001

1. Um negócio em que o ente público cede a terceiros, em regime de direito de superfície, lotes de terreno para neles serem construídos fogos destinados à habitação social e em que o mesmo ente público desde logo se obriga a adquiri-los através da sua compra, configura uma empreitada de obras públicas;

2. Assim, tal negócio, atento o valor em causa, deve ser precedido da realização de concurso público com vista à salvaguarda dos princípios que regem a contratação pública, em especial os da transparência, da publicidade, da igualdade, da imparcialidade e, sobretudo, o da concorrência;

3. A jurisprudência anterior só é obrigatória quando consagrada em recurso extraordinário de fixação de jurisprudência, regulado nos art°s 101° a 103° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

DIREITO DE SUPERFICIE / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / HABITAÇÃO SOCIAL / JURISPRUDÊNCIA OBRIGATÓRIA

EFECTIVAÇÃO DE

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3ª SECÇÃO)

302930

Sentença nº 1/2002, de 24 de Janeiro – 3ªS
Processo 27M/2001

1. A inobservância dos prazos legais para remessa de actos ou contratos ao tribunal que produzam efeitos antes do visto, pode constituir uma infracção, desde que para além desta remessa tardia, também, haja culpa do agente.

2. Sempre que o circunstancialismo que rodeou a prática da infracção assuma elevado significado e relevância em sede de diminuição acentuada da culpa deve o Tribunal proceder à atenuação especial da sanção.

INOBSERVÂNCIA DE PRAZO LEGAL – CULPA – ATENUAÇÃO ESPECIAL DA SANÇÃO

302963

Sentença 6/02, de 5 de Março – 3ª S
Processo nº: 35-M-01

I. Tendo o contrato de fornecimento de material clínico, ao Hospital ..., sido assinado em 30/06/00 e tendo havido, no seu âmbito, um primeiro fornecimento em 03/07/00, a remessa do contrato a Visto em 24/10/00 viola o n.º 2 do art. 81º, sendo o facto punível, nos termos do art. 66.º, 1, e), da Lei 98/97, 26 Agosto.

II. A responsabilidade pelo facto é da Directora ..., à qual competia preparar o contrato, obter o cabimento e remetê-lo a Visto, e há-de analisar-se no quadro da adequação e suficiência dos cuidados a que a mesma estava obrigada para evitar o ilícito.

III. Perante circunstâncias conhecidas e reconhecidamente adversas ao envio do contrato a Visto, em prazo, o responsável não pode aceitar

que, pela sua passividade, tais circunstâncias se desenvolvam no sentido, previsível, de favorecerem o atraso e a amplitude do mesmo.

IV. Tem-se como adquirida a existência de culpa quando, resultando dos factos provados que o atraso se filiou em dificuldades ligadas à obtenção de reforço de verba e de cabimento, embora algumas medidas a responsável tenha tomado para superá-las, outras, que não tomou e estariam ao seu alcance, eram susceptíveis de evitar o ilícito.

V. A culpa é de qualificar e valorar como inconsciente, nos termos dos arts. 8.°, 16.°, 2, 3 e 15.°, b) do Código Penal, porque a responsável, por erro, agiu convencida de que, em face das circunstâncias, a conduta que teve era a apropriada e exigível.

ATRASO NA REMESSA DE CONTRATO A VISTO / CULPA INCONSCIENTE / CULPA / DEVER DE DILIGÊNCIA

302960

Acórdão N.° 4/2002, de 3 de Abril de 2002 – 3.ª S
Processo n.° 13/01-Multa
R.O. n.° 8/2001

I. Um contrato sujeito a fiscalização prévia que produza efeitos antes do visto, se não for de imediato formalizado, terá de, no prazo de 30 dias após o início da produção de efeitos, ser formalizado e enviado ao Tribunal, tal qual acontece com os contratos cuja produção de efeitos se iniciam após a sua formalização – arts. 81.°/2 e 82.°/2 da Lei 98/97 de 26 de Agosto. Se o não fizer, nem requerer a prorrogação do prazo, está, objectivamente, a incorrer na previsão do art. 66.°, n.° 1, al. *e*) da Lei.

II. Se assim não fosse, o tempo para a remessa do contrato era definido não pela Lei mas pelo contratante público, quando se disponibilizasse a formalizar o contrato, o que frustraria e adulteraria, por completo, as finalidades preventivas do visto do Tribunal, ou seja, levaria a uma subversão total dos interesses que o art. 81.° da Lei quis salvaguardar.

III. Não basta, porém, como pressuposto da punição, que a materialidade da conduta esteja demonstrada; é necessário que a remessa tardia seja imputável ao Demandado e, ainda, que não haja causa de justificação que exclua a culpa do agente.

INOBSERVÂNCIA DE PRAZO LEGAL / MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / FINALIDADE DO VISTO

302928

Acórdão 5/2002, de 24 de Abril – 3ª S
Processo: 5718/99

Apurando-se que o Organismo apresentante da conta de gerência não teve receitas próprias, os emolumentos devidos pela verificação interna correspondem, nos termos do artº 9º nºs 5 e 6 do Decreto-Lei nº 66/96, a 5 vezes o «VR».

CONTA DE GERÊNCIA / EMOLUMENTOS / VALOR DE REFERÊNCIA / RECEITA PRÓPRIA

302944

Acórdão N.º 6/2002, de 24 de Abril – 3.ª S/PL
Processo n.º 7 - R.O. Multa/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.º/2 e 82.º/2 da Lei 98/97 de 26 de Agosto.

II. Do mesmo modo que nos contratos com produção de efeitos após a sua formalização – em que o contratante público tem de remeter o contrato no prazo de 30 dias após o início dos efeitos –, também aquele que contrata, sem, de imediato, formalizar a contratação, tem que, no mesmo prazo de 30 dias, formalizar essa contratação e remeter o contrato à fiscalização prévia. Se o não fizer, nem requerer a prorrogação do prazo,

está, objectivamente, a incorrer em pena de multa de acordo com o n.º 1, al. *e*), 2 e 3 do art. 66.º.

III. A inobservância desses prazos e, aliás, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exigem, como pressuposto da punição, que o comportamento do agente seja culposo – arts. 65.º/3 e 4, 66.º/3, 67.º/2 e 3 e 61.º/5.

IV. Ordena-se a repetição do julgamento, por ser insuficiente o circunstancialismo fáctico apurado, no que concerne à caracterização da imputação subjectiva da conduta ao demandado.

INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO LEGAL

302925

Acórdão N.º 7/2002, de 24 de Abril – 3.ª S/PL
Processo Nº: 33/01 - MULTA

1. O artigo 311° nº 3 do C.P.Penal veda ao Juiz de julgamento a possibilidade de rejeitar uma acusação alegando que a mesma é manifestamente infundada por insuficiência de indícios probatórios.

2. Os requisitos do requerimento para julgamento constantes do nº 1 do artigo 90° da Lei nº 98/97 assimilam as omissões elencadas no artº 311° nº 3 do CPP, cuja aplicação é supletiva em matéria sancionatória (artº 80°-c) da Lei nº 98/97).

3. Assim, nestas circunstâncias, um despacho que não receba a acusação, por alegada insuficiência de indícios, viola as normas do artigo 90° nº1 al. a), 91° nº 1 da Lei do Tribunal de Contas e 311° nº 3 do C P Penal.

PROCESSO JURISDICIONAL / REQUERIMENTO PARA JULGAMENTO / ACUSAÇÃO / REJEIÇÃO DA ACUSAÇÃO

RELATÓRIOS DE AUDITORIA*

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

* Esta secção integra a lista das conclusões e recomendações de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, seleccionados de entre os produzidos no período compreendido entre Janeiro a Junho de 2002.

CONTROLO CONCOMITANTE

(1ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2002 – AUDIT. 1ª S.

Conselheiro Relator:
Pinto de Almeida

26 de Fevereiro de 2002
Processo nº 6/2001 – AUDIT

ASSUNTO: **Acção de Fiscalização Concomitante ao Hospital José Joaquim Fernandes - Beja**

- CONCURSO DE INGRESSO
- CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO
- CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
- RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL
- RECONVERSÃO PROFISSIONAL
- ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

CONCLUSÕES

Da análise dos procedimentos seguidos pelo HJJF, com vista à realização de despesas com o pessoal, retiram-se as seguintes ilações:

I. Concursos de ingresso e de acesso e contratos administrativos de provimento:

1. Os júris dos diversos concursos não têm observado rigorosamente as normas legais, nomeadamente, quanto:

   a) ao seu funcionamento e assinatura de actas - vd. **pontos 1.1. e 1.2.1. do Capítulo III;**
   b) à indicação atempada e correcta dos critérios de apreciação e ponderação da avaliação curricular e/ou da entrevista profissional de selecção - vd. **pontos 1.1. e 1.2.2. do Capítulo III;**
   c) à admissão e classificação de concorrentes sem documentos comprovativos de que reúnem os requisitos legais de ingresso nas respectivas categorias - vd. **ponto 1.2. do Capítulo III;**

d) à admissão de candidaturas fora do prazo estipulado no respectivo aviso de abertura para este efeito - vd. **pontos 1.1. e 1.2.2. do Capítulo III.**

2. Foram abertos concursos para as categorias de enfermeiro-chefe e enfermeiro-supervisor com indicação incompleta da área de recrutamento – vd. **ponto 1.2.2. do Capítulo III.**

3. Em dois concursos para ingresso na categoria de assistente da carreira médica só foi feita a publicitação num dos órgão de comunicação social de expansão nacional em vez dos dois legalmente exigidos - vd. **ponto 1.2.1. do Capítulo III.**

4. Em dois concursos para a carreira de Técnico de Diagnóstico e Terapêutica fixou-se um prazo de apresentação de candidaturas inferior ao estipulado legalmente - vd. **ponto 1.2.2. do Capítulo III.**

5. Foi aberto concurso para Técnico Director da carreira de Técnico de Diagnóstico e Terapêutica sem ter sido publicado o despacho conjunto que define as regras para a criação destes lugares - vd. **ponto 1.2.2. do Capítulo III.**

6. Procedeu-se à admissão de enfermeiros em regime de contrato administrativo de provimento, com desrespeito do prazo previsto na legislação - vd. **ponto 1.3. do Capítulo III**.

II. Acumulação de funções:

1. Nos processos individuais não se encontram arquivados os horários completos a praticar no lugar de origem e/ou no lugar sujeito a acumulação, ou não se encontram actualizados - vd. **pontos 1.4. a 1.6. do Capítulo III.**

2. As acumulações de funções com actividades privadas não se encontram autorizadas pela entidade competente - vd. **ponto 1.6. do Capítulo III .**

3. Existem situações de acumulação de funções que já se iniciaram há alguns anos, o que não corresponde a situações de carácter ocasional e temporário - vd. **ponto 1.4. do Capítulo III .**

III. Contratos de trabalho a termo certo:

1. Existe um incumprimento generalizado quanto à comunicação da celebração do contrato aos Ministros competentes e quanto à renovação dos contratos aos interessados - vd. **Ponto 1.8. do Capítulo III.**

2. Foi realizado um processo sumário de selecção em 1997 e que tem servido para se efectuarem contratações até ao presente ano, incluindo vários contratos com o mesmo interessado ao abrigo de legislação diferente. Também se utilizou um procedimento realizado em 1999 para celebrar vários contratos com a mesma interessada - vd. **Ponto 1.8.3.2.3. do Capítulo III.**

3. A fundamentação é insuficiente, inadequada ou contraditória na justificação apresentada para a formalização de alguns contratos – vd. **Pontos 1.8.1.2., 1.8.1.8., 1.8.3.2.3. e 1.8.4.1. do Capítulo III .**

4. O júri procedeu a alterações nos métodos de selecção depois de recebidas as candidaturas – vd. **Ponto 1.8.1.4. do Capítulo III.**

IV. Reclassificações e reconversões profissionais:

1. Foram efectuadas reclassificações profissionais sem observância dos requisitos legais, nomeadamente com o aditamento automático de carreira e de vaga (esta última situação fora do prazo estipulado no nº 1 do artigo 15º do DL nº 497/99, de 19/11), falta de experiência profissional e de formação profissional - vd. **pontos 1.9. e 1.10. do Capítulo III .**

CAPÍTULO VI

Decisão

Atento o exposto, a 1ª Secção reunida em Subsecção nos termos do art. 77º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26/08, decide:

1. Formular ao Hospital as seguintes recomendações:

a) Elaboração de um manual de procedimentos, do qual constem os procedimentos a adoptar quanto à organização dos processos indi-

viduais dos funcionários do hospital e respectivos processos concursais, de forma a evitar a existência de dispersão de documentos;

b) Deve o CA do HJJF tomar as medidas necessárias para que exista uma efectiva segregação de funções e seja assegurado o princípio da rotação de funcionários;

c) Rigoroso cumprimento dos preceitos legais aplicáveis aquando da abertura e desenvolvimento dos diversos procedimentos de recrutamento e de selecção de pessoal;

d) Rigoroso cumprimento das normas legais aplicáveis à celebração de contratos administrativos de provimento;

e) Respeito pelas normas constantes dos Decretos-Lei n.º 427/89, de 07/12 e 413/93, de 23/12 no que respeita ao regime de acumulação de funções e aos documentos que devem instruir os respectivos processos individuais;

f) Maior rigor no recurso e fundamentação dos contratos de trabalho a termo certo, os quais deverão ser unicamente utilizados para satisfazer a necessidades prementes dos serviços;

g) Rigoroso cumprimento das normas legais referentes aos processos de reclassificação e reconversão profissionais

(.....)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 4/2002 – 1ª S.

Conselheiro Relator
Ribeiro Gonçalves

Processo nº 10/2001 – AUDIT
4 de Maio de 2002

ASSUNTO: **Acção de Fiscalização Concomitante à Direcção Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar.**

- CONTROLO INTERNO
- CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

CONCLUSÕES:

Face ao exposto conclui-se:

1. Da análise do **sistema de controlo interno administrativo**, podemos constatar que:

   a) Não existia qualquer conjunto organizado de normas de controlo interno, nem as funções de controlo interno se encontravam atribuídas a nenhum serviço ou entidade em especial;
   b) Não obstante existir um conjunto de regras a fornecer aos júris de concurso, relativamente à interpretação do Decreto Lei n.º 204/98 de 11 de Julho, o que é facto é que pelas cópias que foram entregues à equipa não foi possível concluir quem as elaborou e quando, tendo-se constatado que algumas dessas indicações não eram observadas pelos júris;

2. No que diz respeito aos **actos e contratos geradores de despesa com pessoal,** constatou-se que, de um modo geral, os procedimentos seguidos pelos serviços observavam as normas legais.

No entanto, detectaram-se algumas ilegalidades/irregularidades, passando-se a enunciar as mais significativas:
2.1 Relativamente a todos os procedimentos concursais:

a) Os critérios de apreciação e ponderação da avaliação curricular, bem como a fórmula de classificação final não eram definidos antes da publicação do aviso de abertura do concurso, contrariamente ao disposto na alínea g) do n ° 1 do Decreto Lei n.° 204/98 de 11 de Julho;

b) A entidade que autoriza a abertura do concurso, em regra, não se encontrava **nominal e funcionalmente identificada**, contrariando assim a previsão do artigo 23° do D.L. n.° 135/99 de 22 de Abril;

c) Nos avisos de abertura dos concursos **internos gerais de ingresso e de acesso**, os funcionários da DGFCQA eram dispensados da apresentação dos documentos comprovativos dos requisitos exigíveis que constassem do respectivo processo individual. Porém, nos termos do n ° 1 do artigo 31 ° do decreto-lei n.° 204/98 de 11 de Julho, os candidatos devem apresentar os documentos comprovativos da titularidade **dos requisitos especiais** legalmente exigidos para o provimento dos lugares a prover, sendo apenas dispensados de os apresentar quando se tratar de concurso interno de acesso limitado ou misto (vide n °s 5 e 6 ao artigo 31° do citado diploma legal);

d) No ponto 8.1 d) do aviso de abertura do concurso para Assistente Administrativo Principal, exigia-se a apresentação, sob pena de exclusão, de fotocópia de bilhete de identidade. Porém, o n ° 1 do artigo 31° do Decreto Lei n.° 204/98 de 11 de Julho, quando se trate de concursos de acesso, apenas exige a apresentação dos documentos comprovativos da titularidade dos requisitos especiais. No entanto, constatou-se que o candidato F1 foi excluído por não ter apresentado fotocópia do referido documento;

e) Observou-se também que nem sempre é respeitado o prazo para interposição de recurso, antes do acto de nomeação, em flagrante violação do disposto no artigo 41 n ° 2 do Decreto Lei n.° 204/98 (Ver concurso interno geral para assessor principal, a págs. 19).

f) Foi ainda possível concluir que nalguns concursos, não obstante o respectivo aviso de abertura não contemplasse a avaliação curricular como método de selecção, o mesmo foi utilizado pelos júris, uma vez que no próprio aviso é solicitado aos candidatos a junção dos respectivos curriculum vitae.

3. No que concerne ao contrato de trabalho a termo certo, a equipa constatou o seguinte:

   a) O júri reuniu pela primeira vez em 27.03.2001, a fim de proceder "à definição dos critérios de avaliação curricular". Porém, a sua constituição só foi autorizada por despacho do Director-Geral de 10.04.2001.

4. Relativamente aos contratos de prestação de serviços, aferiu-se que:

   a) No que diz respeito ao contrato de avença celebrado com F2 e F3, verificou-se que serviços recorreram ao ajuste directo sem consulta. Porém, nos termos do art. 31° n.° 7 e art. 32° n.° 1 d) do D.L n.° 55/95, de 29 de Março e art. 81° n.° 1 c) do D.L 197/99, de 8 de Junho, deveriam ter consultado pelo menos dois prestadores de serviços;

   b) Ainda quanto aos prestadores de serviços referidos na alínea que antecede, constatou-se que estes não apresentaram uma proposta contendo as condições gerais e especiais em que se dispunham a contratar, de acordo com o disposto no artigo 49° do D.L. n.° 55/95 de 29 de Março e artigo 30° do D.L n.° 197/99 de 8 de Junho.

DECISÃO

Atento o exposto, a 1ª Secção reunida em Subsecção, nos termos do art. 77° n° 2 al.c) da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto, decide:

Formular à Direcção Geral as seguintes **recomendações:**

a) A nível do sistema de controlo interno administrativo é aconselhável a concretização de algumas medidas, como sejam:

b) A criação de um conjunto organizado de normas de controlo interno;

c) A identificação nominal e funcional das entidades intervenientes nos procedimentos.

d) Maior rigor na aplicação do Decreto-Lei nº 204/98 de 11 de Julho (recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública).

e) Respeito pelas normas constantes do Decreto-Lei nº 427/89 de 7 de Dezembro, no que respeita à celebração de contratos de trabalho a termo certo.

f) Rigoroso cumprimento das normas legais referentes aos contratos de prestação de serviços (Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho – regime da realização de despesas públicas e aquisição de bens e serviços).

( )

CONTROLO SUCESSIVO

(2ª SECÇÃO)

PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
24 de Maio de 2002

ASSUNTO: **Parecer sobre a Conta da Assembleia da República. Ano Económico de 2000.**

- PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
- REGULARIDADE E LEGALIDADE FINANCEIRAS
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- CONTA DE GERÊNCIA

Conselheiro Relator:

SUMÁRIO EXECUTIVO

O exame à conta de 2000 da AR – Assembleia da República teve como objectivo verificar a contabilização adequada das transacções de receita e despesa bem como a respectiva regularidade e legalidade, a fim de suportar a emissão do parecer cometido ao Tribunal, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A auditoria foi executada em conformidade com as políticas e normas adoptadas pelo Tribunal, semelhantes às normas internacionais de auditoria geralmente aceites. Foram efectuados testes aos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno em vigor. Dada a natureza da instituição e das transacções em exame e a circunstância de a gestão administrativa estar largamente informatizada, assumiu-se que o risco inerente era reduzido. A legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes às quantias e informações constantes da conta - e documentação anexa - foram verificadas numa base de amostragem, com recurso ao método MUS – Monetary Unit Sampling, assumindo um risco de auditoria de 5% e um limiar de materialidade de 1%.

Confirmou-se serem fiáveis os sistemas de gestão e controlo em vigor na AR não tendo a amostra de operações examinada evidenciado deficiências, designadamente no plano da legalidade e da regularidade. Assim, concluiu-se que a conta da AR relativa à gerência de 2000 e a documentação anexa

reflectem, no seu conjunto, de forma apropriada em todos os aspectos materialmente relevantes, as respectivas receitas e despesas globais.

A AR ainda não adoptou o Plano Oficial de Contabilidade Pública nem apresentou contas com o formato e conteúdo ali previstos, o que se recomenda em favor da transparência e utilidade da informação contabilística prestada. Releva-se que, no âmbito do contraditório, o Conselho de Administração da AR informou estar a equacionar a respectiva adopção.

O Tribunal constatou que ainda não estava assegurada uma comunicação automática e completa entre os módulos RH+ e GESTOR da contabilidade. Porém, no âmbito do contraditório o Conselho de Administração da AR informou ter em perspectiva dispor, a curto prazo, do "SIPAG – AP - Sistema Integrado de Apoio à Gestão para a Administração" que resolverá, definitivamente, a questão.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 1/2002 – 2.ª S

Conselheiro Relator
Mira Crespo

Processo n.º 13/2001
17 de Janeiro de 2002

ASSUNTO: **Auditoria à APOR - Agência para a Modernização do Porto, S.A.**

- PARECERIA PÚBLICO-PRIVADA
- REQUALIFICAÇÃO URBANA
- PROGRAMA METROPOLIS
- AVALIAÇÃO DE RESULTADOS
- CONTABILIDADE GERAL E ANALÍTICA

CONCLUSÕES

1. A APOR, resultante de uma Parceria Público-Privada foi constituída em 10/11/97, tendo a CMP por accionista maioritário e detendo o Estado, por via da Administração dos Portos do Douro e Leixões, uma percentagem de 24,8% do capital social, com o objecto social de *"... modernização de base económica do Porto, incluíndo a qualificação urbana através do desenvolvimento de acções destinadas a contribuir para a introdução de factores de correcção no tecido social, económico e cultural da cidade, assumindo o papel de agente dinamizador de novas actividades económicas da cidade"*, dentro do qual releva a execução de um conjunto de acções integradas no Programa Metropolis. Foi especificamente adoptada, por Protocolo celebrado entre a CMP e a Comissão de Coordenação da Região Norte, em representação do MEPAT, como o modelo organizativo necessário à implementação desse Programa, para o que ficou a ser, em conjunto com a CMP, a beneficiária final das subvenções comunitárias atribuídas pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu.

2. Constatou-se a inexistência de qualquer estudo prévio de viabilidade económica, técnica ou financeira, facto que poderá ter causa na vastidão

do seu objecto social e na natureza do seu principal objectivo, que consiste na criação de mais valias gerais e indirectas, por via da intervenção directa no desenvolvimento da cidade do Porto.

3. A inerência estabelecida estatutariamente entre os cargos de Presidente da CMP e Presidente do Conselho Geral da APOR, enferma de ilegalidade, que foi reconhecida pelos responsáveis, face ao que dispõe o artigo 436° do CSC, obstando a que o titular deste último cargo seja designado de entre os seus pares.

4. Apesar de formalmente designados os membros do Conselho Geral para exercer funções de fiscalização da actividade da Direcção e representar a sociedade nas suas relações com este órgão, não existe qualquer evidência de que os mesmos exerceram as respectivas funções, não exercício que viola o artigo 444°, n.° 2, do CSC.

5. A composição dos órgãos sociais da APOR revela-se demasiado pesada, nomeadamente face à sua microestrutura – composta por um único posto de trabalho, a secretária da direcção, a par dos três directores executivos – pelo que poderia ter sido prevista uma composição do Conselho Geral com menos elementos, bem como um corpo directivo com somente três membros, ao invés de cinco, que é o número máximo admitido por lei.

6. Aquando da designação da Direcção para o triénio 2000/2002, o Conselho Geral não nomeou o quinto elemento, a substituir o presidente, o qual necessitava da concordância do presidente daquele Conselho. Esta situação perdurou até Março de 2001 e impediu o registo comercial da composição do órgão directivo e o consequente reconhecimento das suas assinaturas na qualidade de representantes da pessoa colectiva em causa, obstando ao normal desenvolvimento das actividades da APOR e impedindo a efectivação formal de alguns negócios.

7. Verificou-se igualmente que não foi implementado o Conselho Consultivo previsto nos estatutos, o qual em nada pesaria na estrutura da empresa e poderia gerar significativas mais valias ao nível da sua gestão, como órgão de apoio à Direcção.

8. O objecto social da APOR tem sido cumprido, ainda que circunscrito às actividades de carácter público com vista à execução do Programa Metropolis.

9. Para o futuro, a empresa tem já definidas algumas actividades mais consonantes com os seus propósitos estatutários, que lhe permitirão também auferir receitas mais significativas, pois que até ao presente apenas tem arrecadado um *fee* de gestão do *dossier* relativo às empreitadas subvencionadas, bem como algumas receitas provenientes de aplicação de capitais disponíveis e ainda de uma iniciativa denominada *Barcelona Meeting Point,* quanto às quais o Relatório do ROC, relativo ao ano de 1999, já alertou para o facto da actividade da empresa, se circunscrita ao Programa Metropolis, acarretar a sua reduzida rentabilidade.

10. A APOR é responsável pela totalidade dos aspectos relacionados com as obras que foi incumbida de gerir, no âmbito do Metropolis, obras essas que se efectuam em bens do domínio público, são pagas com capitais também públicos (comunitários) e que são da competência da CMP. É, pois, a APOR a dona de tais obras, sendo mencionado nos contratos de empreitada que tem outorgado que o faz em nome da CMP e ao abrigo do Protocolo de Colaboração celebrado entre o MEPAT e a autarquia, do Protocolo Complementar celebrado entre esta e a CCRN – no qual é adoptada como modelo organizativo de suporte – e ainda com base em parecer do MEPAT, que, em suma, refere reunir ela, em virtude dos protocolos mencionados, as condições necessárias para actuar como dona de obra. Só que, a lei comete às autarquias a competência necessária para a execução de obras públicas, competência essa que, sob pena de renúncia ou alienação, não pode ser transferida para outra entidade, na ausência de lei que o permita. Ora os protocolos e os contratos em que o parecer do MEPAT se estriba para considerar a APOR como dona de obra, não têm o valor de lei e não são, por isso, título suficiente para conferir legitimidade a tal transferência de competências que só a lei pode regular (cfr. artigo 237°, n.° 1, da CRP). Assim, estamos perante uma situação de alienação de competências por parte da CMP, consubstanciada no Protocolo em que institui a APOR como 'modelo organizativo' e no contrato em que acorda as transferências de verbas para essa empresa, a qual acarreta a nulidade de tais actos, de acordo com o artigo 29° do CPA. Também a correspondente parte do objecto social da APOR – referente ao Programa Metropolis – carece de lei que legitime a sua prossecução, a qual, não existindo, enferma de nulidade parcial o acto de constituição da entidade, de acordo com os artigos 158°-A e 280°, do Código Civil, na medida em que estamos perante um objecto social contrário à lei ou mesmo legalmente impossível. Saliente-se por último que a CMP era conhecedora desta situação

e, nessa medida, solicitou ao MEPAT uma medida legislativa destinada a evitar o problema, solicitação essa que foi desatendida.

11. Em Junho de 1996, foi celebrado um protocolo de colaboração entre o MEPAT e a CMP, visando estabelecer as linhas orientadoras de um projecto de valorização da zona oriental da cidade do Porto.

Em 1997, a APOR procedeu apenas à realização de pequenas acções tendentes à prossecução dos seus objectivos, nomeadamente no que se refere à gestão e implementação do Programa Metropolis.

Em 1998, após o conhecimento da disponibilização de fundos através do MFEEE, adjudicou a realização de projectos de execução de um conjunto de obras passíveis de financiamento por parte daquele Mecanismo, apesar de alguns, devido às limitações impostas, não terem sido contemplados na subvenção atribuída. Em 18 de Dezembro deste ano, foi assinado o contrato relativo à subvenção do MFEEE.

No ano de 1999, a APOR concluiu todos os passos significativos na concretização das acções previstas no Protocolo de Colaboração celebrado na sequência da concretização do Programa Metropolis. Ainda nesse ano, foi incumbida pela CMP de organizar o processo legal e jurídico de viabilização do Plano de Pormenor – Projecto Urbano – da Zona das Antas, cuja elaboração final se veio a concretizar no ano seguinte.

Em 2000, prosseguiram as acções de concretização do Programa Metropolis e organizou-se a participação do Porto/ Norte de Portugal numa das principais feiras de imobiliário da Europa, o Barcelona Meeting Point.

12. Até à presente data, a APOR recebeu do BEI duas tranches que totalizaram o valor de 3.826.378 contos. Destes valores arrecadou para si uma parcela correspondente aos trabalhos de gestão e supervisão que efectua, denominada "Gestão do Dossier", cujos montantes de 174.034 e 86.475 contos, foram contabilizados na rubrica Subsídios à exploração, nos exercícios de 1999 e 2000, respectivamente.

13. Em termos de actuação futura da empresa, para além da conclusão das obras incluídas na concretização do Programa Metropolis, a APOR continuará a elaboração dos Projectos de Execução das Infra-estruturas

tinuará a elaboração dos Projectos de Execução das Infra-estruturas da Zona Desportiva das Antas.

Com a criação da GOP – Gestão de Obras Públicas da CMP, EM, a APOR irá direccionar as suas actividades para outros domínios, nomeadamente, acções de promoção do Porto no exterior, parcerias entre entidades públicas e privadas e ainda actividades com vista à recuperação ou regeneração da zona urbana.

14. Não foi possível avaliar o grau de realização dos objectivos previstos pela empresa dada a inexistência de quaisquer documentos previsionais.

A empresa elabora planos de custos e de financiamento e faz a avaliação de resultados relativamente aos projectos inseridos no Programa Metropolis, para efeito de apresentação de contas ao BEI, mas estes instrumentos não têm conexão com a contabilidade geral da empresa.

15. As contas da APOR têm sido certificadas pelo ROC sem reservas. No entanto, os relatórios de gestão, bem como os relatórios e pareceres do ROC sobre as contas de 1999 e 2000, integram propostas no sentido de os resultados líquidos dos mesmos períodos serem levados a Resultados transitados. Assim sendo, não foi dado cumprimento ao disposto no art.° 295° do CSC quanto à constituição da reserva legal.

Todavia, sendo intenção da empresa proceder ao aumento do capital com a entrada da CP, a Direcção apresentou uma proposta no sentido de incorporar os resultados no capital social e, em paralelo, proceder-se à sua redenominação, bem como a conversão das demonstrações financeiras em euros, após o que se seguirá o aumento do capital com a entrada daquela entidade, com a participação de 5000 euros. Esta proposta veio a ser aprovada em Assembleia Geral, de 22/03/2001.

16. Da análise efectuada à estrutura económico–financeira da empresa no quadriénio de 97/00, ressaltam as seguintes conclusões:

- Os Resultados operacionais apresentam-se negativos nos anos de 1997, 1998 e 2000 e positivos no ano de 1999. O contraste verificado entre 1998, com 74.338 contos negativos, e 1999, com 88.220 contos positivos, não é identificável com qualquer variação decorrente da actividade normal da empresa, mas tão somente à imputação a 1999 da totalidade dos proveitos de 1998 e 1999

ocorridos com a *gestão do dossier*. Este procedimento sobreavaliou os resultados em 1999 (cinco vezes mais, correspondendo a 433%).

- Os Resultados financeiros evidenciam-se como negativos no triénio 1997-99, com um crescimento relativo importante no exercício de 2000 de cerca de 1.846%, sendo resultado predominantemente dos juros suportados com a utilização do empréstimo em conta-corrente contraído junto do BPI.

- Os Resultados extraordinários com valores negativos em 1998 e 1999, atingem o montante de 21.380 contos em 2000, o que representou um aumento de cerca de 12.603%, em resultado da venda de estudos e projectos à empresa municipal de obras públicas criada pela CMP (GOP).

- Como corolário, os Resultados Líquidos apresentam valores negativos, nos anos 1997 e 1998, e positivos, nos exercícios 1999 e 2000, para os quais concorreram, positivamente, os valores apresentados pelos Resultados operacionais (exercício 1999), pelos Resultados financeiros e pelos Resultados extraordinários (exercício 2000).

- Os proveitos resultam predominantemente dos *Subsídios à exploração* correspondente à contrapartida dos custos administrativos e de gestão suportados pela empresa no âmbito das acções tendentes à execução do Programa Metropolis;

- **Nos custos globais, cujo crescimento esteve ligado ao aumento da actividade, as rubricas que maior peso tiveram no seu âmbito foram as de *Fornecimentos e serviços externos* e de *Custos com o pessoal*, representando ambas, no seu conjunto, um peso médio de 69% no período.**

17. No Activo destacam-se as seguintes rubricas:

- *Títulos negociáveis* – representaram 48% do Activo, correspondendo a participações do fundo BPI liquidez. Atendendo à natureza deste fundo de investimento e na medida em que constitui uma aplicação de tesouraria, estes bens deveriam estar classificados

pela rubrica 18 – *Outras aplicações de tesouraria* e não na rubrica 15 – *Títulos negociáveis.*

- *Custos diferidos*, com o valor absoluto de 415.082 em 1999, representou no total do Activo cerca 48%.

- No exercício de 2000 foi feita a alienação de duas viaturas da frota da empresa, não formalizada através do registo de propriedade. As mesmas transitaram para a posse dos compradores e deixaram de estar ao serviço da empresa, não devendo deste modo constar do Activo da empresa a partir desse momento. Decorrente da não regularização desta situação, as Disponibilidades da empresa estão subavaliadas em 3.200 contos, o Imobilizado líquido sobreavaliado em 1.831 contos e os Resultados extraordinários subavaliados em 1.369 contos.

  Tal situação não foi objecto de referência, quer nas demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2000, quer na Certificação Legal das Contas emitida pela SROC que fiscaliza a empresa. Esta ocorrência deveu-se à não designação, pelo Conselho Geral, do quinto elemento da Direcção.

18. O Capital social inicial, no montante 100.000 contos, passou para 175.200 contos em 1998.

    Não foram efectuadas *Reservas legais* no exercício de 2000, no montante de 4.076 contos, tendo os serviços indicado tratar-se de um lapso.

19. **No Passivo releva como mais significativa a rubrica de Proveitos diferidos – que integra os recebimentos das tranches provenientes do MFEEE, representando cerca de 74% no total do Capital próprio e Passivo.**

20. Não existem na empresa quaisquer normas que regulamentem as aquisições de bens e serviços. Estas são da inteira responsabilidade dos membros da Direcção, independentemente do seu montante. Exceptuam-se apenas as situações que se relacionam directamente com remunerações e regalias a conceder à Direcção, como sejam, aquisições de viaturas ou atribuição de prémios, que são da exclusiva competência do Conselho Geral.

21. Da análise efectuada ao Imobilizado, constatou-se a não existência de um Mapa de Inventário e das respectivas fichas. Relativamente a este assunto, a empresa manifestou intenção de implementar as medidas adequadas.

22. Pela análise dos livros obrigatórios, verificou-se que a escrituração dos livros de Inventário/Balanços e Diário/Razão/Balancete não se encontra actualizada, faltando à data dos trabalhos de campo da auditoria, os registos referentes ao exercício de 2000.

    O livro de Registo de Acções não se encontra devidamente escriturado, dado o não preenchimento de alguns dos seus campos, nomeadamente, data de entrega dos títulos aos accionistas, sede dos mesmos e categoria das acções.

23. A empresa tem vindo a considerar que a liquidação do IVA referente aos projectos subvencionados pelo MFEEE deve ter lugar no fim da execução das obras e consequente reversão para a autarquia.

    Assim, o IVA incorrido na execução dos projectos tem sido incluído como IVA dedutível. De igual modo, também tem sido registado como IVA dedutível o liquidado relativamente às verbas recebidas do MFEEE e já imputadas como proveitos da empresa, embora não tenha sido considerado como tal para efeitos de apuramento. Deste modo, tem vindo a verificar-se que entre o IVA dedutível e o IVA liquidado têm resultado elevados saldos a favor da empresa, dando origem a pedidos de reembolso ao SIVA.

    A APOR solicitou àquele serviço uma "informação vinculativa" sobre o regime contabilístico-fiscal praticado pela empresa, não tendo sido recebida qualquer resposta sobre o assunto até à data de encerramento da auditoria.

RECOMENDAÇÕES

Face à matéria relatada e tendo em conta que a empresa projecta enveredar por outras actividades numa execução mais ampla do seu objecto social, formulam-se as seguintes recomendações aos órgãos de gestão da APOR, SA :

- Alteração do art.º 11.º dos Estatutos por forma a adequá-lo ao disposto no art.º 436.º do Código das Sociedades Comerciais;

- Exercício efectivo das funções que incumbem à comissão de fiscalização da actividade da Direcção nomeada pelo Conselho Geral, cujo exercício deverá ser adequadamente documentado;

- Observância, pelo Conselho Geral, do que a lei prescreve sobre a periodicidade das suas reuniões;

- Designação do Conselho Consultivo previsto nos estatutos da empresa, caso se venha a manter a actual estrutura orgânica;

- Elaboração de um Manual de Procedimentos que estabeleça as normas e procedimentos internos de organização administrativo-financeira, nomeadamente no que respeita aos seguintes aspectos:

  - Melhoria do sistema de controlo interno, quer através de normas de segurança que permitam a protecção dos activos, quer através de uma melhor definição das atribuições e competências dos serviços, de modo a assegurar alguma segregação de funções;

  - Estabelecimento de procedimentos para a realização da despesa, nomeadamente quanto à autorização, fixação de limites e indicação de quem deverá autorizar as diferentes despesas;

  - Criação de normas respeitantes às conferências de caixa, à movimentação dos cheques e à utilização do Fundo Fixo de Caixa;

- Regularização da situação no que respeita à elaboração do inventário e respectivas fichas dos bens da empresa, as quais deverão conter os requisitos exigidos pelo artigo 51.º do CIVA e, ainda, outros elementos, designadamente, informação sobre seguros, assistência técnica e inspecções físicas, de modo a permitir um adequado controlo na área do imobilizado;

- Implementação de uma Contabilidade Analítica, integrada no sistema contabilístico geral da empresa a fim de se poder controlar de forma mais efectiva os resultados dos projectos, com a conse-

quente melhoria da qualidade de gestão e do próprio sistema de controlo interno;

- Adopção de medidas que evitem o atraso verificado na escrituração dos livros de Inventário/Balanços e Diário/Razão/Balancete e que colmatem as lacunas detectadas no livro de Registo de Acções.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 6/2002 – 2.ª S

Conselheiro Relator
Pinto Ribeiro

Processo n.º 10/2002
16 de Maio de 2002

ASSUNTO Apoios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nas áreas do teatro, da dança e da música

- CONTROLO INTERNO
- ACTIVIDADES ARTÍSTICAS DE INICIATIVA NÃO GOVERNAMENTAL
- SUBSÍDIO

A – SUMÁRIO

1 – Enquadramento

Ao Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE), pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, sujeita à superintendência e tutela do Ministro da Cultura, está atribuído, designadamente: *"Fomentar as actividades de iniciativa não governamental nos domínios da música, da dança, do teatro e demais formas de criação nas artes do espectáculo, designadamente através do apoio financeiro e técnico à produção independente nestes domínios"*.

Para 2000, estavam em vigor os *"regulamentos de apoios à actividade artística de carácter profissional e de iniciativa não governamental"*, aprovados pelos Despachos Normativos n.ºs 63/98, 62/98 e 61/98, de 1 de Setembro, para os sectores, respectivamente, da actividade teatral, da dança e da música.

Tais apoios (subsídios a fundo perdido), como indica a designação "iniciativa não governamental", não se destinam ao *"sector público de produção artística"*, que dispõe de suporte institucional e financeiro autónomo.

Relativamente ao *"carácter profissional"* das actividades artísticas apoiadas, por contraposição a actividades de carácter amador ou esporádico, não foi ainda aprovada *"legislação sobre profissionalização dos artistas e agentes de actividade artística, nomeadamente nos domínios da dança, da música e do teatro"*, competindo aos júris dos concursos para a atribuição dos apoios *"apreciar a qualificação profissional dos responsáveis e dos elencos artísticos dos candidatos ao apoio"*, bem como ao IPAE, relativamente a diversos tipos de subsídios concedidos sem concurso.

Nos termos dos Regulamentos então em vigor, o carácter mais vincadamente profissional era exigido para a concessão de subsídios à actividade anual de companhias e estruturas, quer convencionadas (isto é, apoiadas por convite, por um período máximo de três anos, prorrogável), quer seleccionadas por concurso (anual ou bianual).

Nesses casos *"entende-se por estrutura qualquer organização profissional legalmente constituída que exerça de uma forma estável e regular actividade de criação, produção ou difusão, independentemente da sua personalidade jurídica ou do seu modelo institucional"*, sendo um requisito adicional, para o caso das convencionadas, a sua *"reconhecida valia cultural e artística, sendo consideradas como parceiros estrategicamente importantes do Estado no desenvolvimento do sector"*.

No ano em análise, os diferentes apoios às "artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental" e o processo para a sua atribuição, estão indicados no quadro seguinte:

Quadro 1 – Tipos de apoios do IPAE em 2000

TEATRO (Despacho Normativo n.º 63/98, de 1/9)	DANÇA (Despacho Normativo n.º 62/98, de 1/9)	MÚSICA (Despacho Normativo n.º 61/98, de 1/9)
Companhias e estruturas convencionadas Apoio concedido, por convite, a companhias e estruturas, através de protocolo para o período 1997-99 e de um protocolo adicional para 2000. O apoio destina-se a toda a actividade a realizar nesse ano.	*Estruturas convencionadas* Idem, com distintos períodos trienais. Idem.	*Estruturas convencionadas* Idem Idem.
Companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal O apoio atribuído para 2000 destina-se, também, a toda actividade a realizar durante o ano.	*Estruturas apoiadas por concurso anual ou bianual* Idem.	*Festivais de música e ciclos de concertos, apoiados por concurso* Os apoios foram atribuídos para cada festival de música ou ciclo de concertos, a realizar em 2000
Projectos pontuais apoiados por concurso Apoios destinados a projectos pontuais de criação, produção e difusão.	*Projectos pontuais apoiados por concurso* Apoios a projectos pontuais de criação.	*Outros projectos (sem concurso)* "Apoios às seguintes iniciativas que, pelas suas características específicas não são enquadráveis em concursos públicos: de criação; estudos e investigação; edições em diversos suportes; formação; projectos de circulação musical; concursos; outras acções de defesa, valorização e divulgação do

Outros projectos (sem concurso) Quaisquer outros projectos no domínio do desenvolvimento cultural, artístico e profissional, não previstos no Regulamento, nomeadamente no domínio da circulação e intercâmbio nacional e internacional, da formação, da pesquisa e investigação e da edição.	*Outros projectos (sem concurso)* Idem.	património musical".

Além desses apoios, às actividades ou projectos a realizar, foram também concedidos subsídios complementares, no âmbito das atribuições do IPAE (art.º 3.º da sua Lei Orgânica) e das finalidades previstas nos seus Programas do PIDDAC, bem como os resultantes de protocolos celebrados entre o Ministério da Cultura e os respectivos beneficiários.

Foram também pagos pelo IPAE, a diversas companhias e estruturas desses sectores as importâncias relativas aos estágios profissionais nelas realizados, nos termos do Despacho Conjunto n.º 243/99, dos Ministros do Trabalho e da Solidariedade e da Cultura (D.R., II Série, de 27/03/99).

2 – Dotações orçamentais do IPAE e subsídios atribuídos para 2000

As dotações orçamentais do IPAE, inscritas no Cap.º 01 ("Serviços próprios") e no Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), destinadas maioritariamente a apoiar as "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nos sectores do teatro, da dança e da música, totalizaram inicialmente 2.279.350 contos, valor reforçado em 184.244 contos, ascendendo no final a 2.463.594 contos.

No quadro seguinte, indica-se, por rubrica de classificação económica, a dotação final, os valores registados na CGE/2000 como "pagamentos efectuados", as verbas efectivamente utilizadas pelo IPAE (2.376.851 contos), e as verbas requisitadas mas não utilizadas (repostas):

Quadro 2 – Pagamentos efectuados por conta das dotações do IPAE em 2000

(em contos)

Rubricas de classificação orgânica e económica	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE/2000)	Pagamentos efectivos do IPAE	Verbas não utilizadas (repostas)
Cap.º 01, Div. 14, Subdiv. 01 – Serviços Próprios	**1 357 056**	**1 354 814**	**1 354 814**	-
04.02.01 - Transf. Correntes/Instituições Particulares	1 310 592	1 308 371	1 308 371	-
04.03.01 - Transf. Correntes/Famílias/ Particulares	46 464	46 443	46 443	-
Cap.º 50, Div. 04 – IPAE (Programas do PIDDAC (a))	**1 106 538**	**1 106 538**	**1 022 037**	**84 501**
04.02.01 - Transf. Correntes/Instituições Particulares	848 099	848 099	763 783	84 316
04.03.01 - Transf. Correntes/ Particulares	18 650	18 650	18 650	-
05.01.02 - Subsídios/Empresas privadas	15 825	15 825	15 825	-
08.03.01 Transf. Capital/Instituições Particulares	223 964	223 964	223 779	185
TOTAL	**2 463 594**	**2 461 352**	**2 376 851**	**84 501**

(a) Programas: "Estímulo à difusão e criação teatral", "Equipamento técnico para as artes do espectáculo", "Rede nacional de salas de espectáculo", "Difusão nacional das artes do espectáculo", "Registo videográfico de teatro e dança", "Estudo e difusão do património musical", "Formação", "Informação e comunicação".

Na maior parte dos casos, o pagamento dos subsídios foi efectuado indistintamente por conta das dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), em particular nos apoios pagos ao sector do teatro, efectuados por conta do Cap.º 01 e do Programa "Estímulo à difusão e criação teatral".

Na sua resposta, refere o IPAE que:

"(...) esse procedimento resultou fundamentalmente da difícil, senão impossível, adequação do regime de subsídios à correcta execução orçamental, quer do ponto de vista quantitativo quer temporal. O regime de duodécimos só permite dispor, nos primeiros meses do ano, de montantes que não permitem suportar o volume das necessidades dos agentes artísticos, do que resulta o recurso a verbas indiferenciadas dos dois capítulos e ao FFC."

Sobre a suposta incompatibilidade do regime duodecimal com a necessidade de um montante proporcionalmente maior de fundos nos primeiros meses do ano para o pagamento de subsídios, refira-se que, nos termos do decreto-lei de execução orçamental em vigor, em situações excepcionais e devidamente fundamentadas os duodécimos podem ser antecipados (cfr. Art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 169/99 de 12 de Maio e art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio).

O IPAE passou a integrar o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) em Outubro de 2000, mas apenas quanto às despesas relativas ao Cap.º 01 ("Serviços próprios"), razão pela qual não se verificam diferenças entre os valores registados na CGE e as verbas utilizadas.

Para as despesas processadas por conta do Cap.º 50, manteve-se o sistema tradicional de requisição das verbas orçamentais e a sua transferência para a conta bancária do Instituto, através da qual efectuou os pagamentos aos beneficiários. Como evidencia o quadro, a CGE/2000 regista como "pagamentos efectuados", nos Programas do Cap.º 50, o valor 1.106.538 contos, superior em 7,6% (84.501 contos) aos pagamentos efectivamente realizados por conta dessas verbas (1.022.037 contos), constituindo as verbas repostas receita do OE/2001.

No quadro seguinte indicam-se os subsídios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividade de carácter profissional e de iniciativa não governamental", excluindo os destinados à realização de investimentos (essencialmente em equipamentos cénicos, de luz e som) e dos referidos estágios de formação profissional:

Quadro 3 – Subsídios atribuídos pelo IPAE para 2000

(em contos)

Tipos de apoio	Teatro	Dança	Música
Companhias e estruturas convencionadas			
N.º de companhias	10	-	-
Subsídios	669 869	-	-
N.º de estruturas	5	5	2
Subsídios	119 850	99 480	52 750
Companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal			
Anual			
N.º de estruturas	39	17	(a) 40
Subsídios	483 500	100 000	126 250
Bianual			
N.º de estruturas	12	8	-
Subsídios	382 500	94 860	-
Projectos pontuais apoiados por concurso			
N.º de projectos	49	24	-
Subsídios	182 800	50 000	-
Outros projectos (sem concurso)			
N.º de projectos	39	40	102
Subsídios	79 221	41 002	191 805
Totais por sectores	**1 917 740**	**385 342**	**370 805**
(%)	(71,7%)	(14,4%)	(13,9%)
TOTAL	**2 673 887**		

Fonte: Actas do júri (subsídios atribuídos por concurso) e listagens do IPAE.

(a) Festivais de música e ciclos de concertos.

Note-se que, embora o total dos subsídios atribuídos para 2000 indicado no quadro anterior (2.673.887 contos) esteja subavaliado, por não incluir todos os tipos de apoios concedidos, é superior em 12,5% ao montante dos pagamentos efectuados pelo IPAE (2.376.851 contos), indicado no Quadro 2, fundamentalmente por terem sido efectuados adiantamentos em 1999 e terem sido realizados pagamentos através do Fundo de Fomento Cultural (FFC).

Sobre aqueles adiantamentos, pagos pelo FFC em 1999 (por conta dos apoios a conceder em 2000 pelo IPAE), o Tribunal já se pronunciou no Relatório de Auditoria à gerência do Fundo naquele ano, considerando-os

ilegais por não se encontrarem expressamente previstos na lei. Na sua resposta o FFC reproduz no essencial as considerações então expendidas, tal como a resposta do IPAE, não havendo por isso fundamento para alteração da apreciação já efectuada pelo Tribunal.

O pagamento, em 1999, de adiantamentos por conta dos subsídios atribuídos para 2000, os pagamentos efectuados através do FFC e os realizados indistintamente por conta de dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), sem atender rigorosamente à natureza da despesa, tiveram como consequência que os valores registados na CGE/2000 como apoios do IPAE para esse ano não correspondam aos efectivamente atribuídos pelo Instituto.

Em conclusão, em resultado da deficiente orçamentação e dos pagamentos realizados através do FFC, os apoios do IPAE em 2000 não se encontram devidamente especificados, o que contraria o disposto nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

Com o objectivo de garantir o rigor do Orçamento do Estado e a transparência das contas públicas, recomenda-se que:

- os apoios atribuídos pelo IPAE sejam correctamente orçamentados e pagos por conta das dotações do Instituto;

- os apoios respeitantes a um dado ano sejam efectivamente pagos por conta das dotações desse mesmo ano.

3 – Atribuição dos apoios

Conforme se referiu no ponto 1, os subsídios do IPAE foram atribuídos segundo procedimentos diferentes a: a) companhias e estruturas convencionadas, b) estruturas seleccionadas por concurso anual/bianual, bem como festivais de música e ciclos de concertos, c) projectos pontuais seleccionados por concurso, e d) outros projectos, sem concurso.

Nos apoios atribuídos por concurso, os júris, nomeados por despachos do Secretário de Estado da Cultura publicados no *Diário da República*, tinham uma composição mista: o Director do IPAE, o responsável pelo sector

respectivo do teatro, da dança e da música, e três personalidades. Para os restantes a sua análise e decisão competia ao IPAE.

O número de companhias/estruturas e projectos apoiados, bem como o montante dos subsídios concedidos, por tipo de apoio e sector, consta do Quadro 3, notando-se que os atribuídos sem concurso representaram 39,1%, 36,5% e 66,0%, respectivamente, do total atribuído ao sector do teatro, da dança e da música. Como princípio geral, recomenda-se a concessão de todos os apoios por concurso público, excepto no caso em que esse procedimento seja manifestamente inadequado, como no caso do financiamento de obras urgentes e inadiáveis ou para apoio a deslocações para participações em festivais, devendo essas excepções estar bem identificadas nos Regulamentos.

Os subsídios atribuídos pelo IPAE às *"artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental"* têm gerado controvérsia e recursos contenciosos, para o Supremo Tribunal Administrativo, em anos sucessivos. Essa situação resulta, em parte, do grande número de candidaturas não apoiadas e, nas apoiadas, dos diferentes montantes atribuídos, visto que a realização das actividades e projectos pontuais a que se propuseram essas entidades e, em consequência, a carreira e a remuneração dos respectivos profissionais está, em larga medida, condicionada pela obtenção desses subsídios.

Na sua resposta refere o IPAE que:

> *"Quanto aos concursos controversos, eles sempre existiram e continuarão a existir, bastando para tanto que (...) o número de concorrentes e o volume dos pedidos de apoio sejam muito superiores à definição do próprio concurso e às disponibilidades financeiras que lhe são afectas. Lamentavelmente, não existindo ainda em Portugal um mercado estruturado e actuante, nem alternativas ao financiamento público ou privado suficientes, a produção e a criação artística, como é também reconhecido no relatório de auditoria, está demasiado dependente do Ministério da Cultura e, no caso particular das artes do espectáculo, do IPAE."*

Essa controvérsia resulta também de insuficiências nos procedimentos e fundamentação das decisões, bem como da instabilidade provocada pelas frequentes alterações nas orientações e decisões da tutela do IPAE, traduzi-

das em sucessivas e significativas alterações aos Regulamentos nos últimos anos.

Quanto ao primeiro factor, observe-se que nos concursos dos apoios anuais para 2000 (realizados em Outubro de 1999) foram seleccionados para apoio, em cada área:

Teatro:	48 das 99 candidaturas (48,5%)
Dança:	17 das 31 candidaturas (54,8%)
Música:	40 das 60 candidaturas (53,3%), de festivais e ciclos de concertos

e, nos concursos para projectos pontuais (realizados em Janeiro de 2000), foram apoiadas:

Teatro:	49 das 276 candidaturas (17,8%)
Dança:	24 das 63 candidaturas (38,1%)

A forte dependência financeira dos subsídios do IPAE, em maior ou menor grau, foi verificado em todos os beneficiários que apresentaram contas.

Quanto aos regulamentos de atribuição e controlo dos subsídios, reflectindo distintas orientações dos titulares do Ministério da Cultura, foram significativamente alterados em 1996, 1998, 2000 e 2001, para aplicação no(s) ano(s) seguintes. O último Regulamento, nomeadamente, exclui a participação do IPAE nos júris dos concursos, passando a desempenhar apenas funções de secretariado, o que implica isentar o Instituto de responsabilidades directas na atribuição dos subsídios e, em consequência, fazendo incidir a sua actividade no controlo da execução dos protocolos relativos aos subsídios atribuídos e no acompanhamento das actividade artísticas de carácter profissional apoiadas, nos referidos domínios. A instabilidade no processo de concessão dos apoios pelo IPAE verificou-se também ao nível dos responsáveis do Instituto, tendo deixado de exercer funções, a seu pedido, pouco tempo antes do início da auditoria (Julho de 2001) os, então, director, subdirector e responsáveis pelos Departamentos do Teatro, da Dança e da Música.

Recomenda-se que, com base na experiência entretanto adquirida e na análise comparativa efectuada aos normativos de natureza idêntica de outros países, sejam elaborados regulamentos estáveis e que assegurem, por um lado a transparência na atribuição dos apoios aos criadores e produto-

res de espectáculos e, por outro, a responsabilização dos beneficiários pelo cumprimento das obrigações constantes desses regulamentos e dos protocolos deles decorrentes.

Na sua resposta refere o IPAE que:

> *"(...) deve realçar-se o facto que, com excepção do teatro, tanto a dança como a música, tiveram os seus primeiros regulamentos, respectivamente, em 1996 e 1997. A aplicação recente desses regulamentos, a falta de experiência na sua elaboração e as profundas alterações do meio artístico que se verificaram na última década e que acompanharam as transformações económicas, sociais e culturais do país, justificam por si as sucessivas alterações e aperfeiçoamentos introduzidos nos regulamentos que, como se prova, pretendem ser cada vez mais explícitas mas também mais exigentes. Tal atitude que culminou com uma nova versão regulamentar, alargada a outras áreas de financiamento, nomeadamente, a do apoio aos Centros Regionais das Artes do Espectáculo e ao apoio à programação de salas e que aguarda homologação superior, responde de forma inequívoca às recomendações do Tribunal de Contas".*

Outro factor, para atingir a necessária e difícil estabilidade no processo de atribuição dos apoios pelo IPAE, passa necessariamente pelo reconhecimento da competência e isenção dos júris, os quais devem ter à sua disposição, além da documentação constante da candidatura e dos relatórios de actividades e de contas relativos à aplicação dos apoios anteriores, também a análise do IPAE desses mesmos relatórios, bem como os resultados do acompanhamento que tenha sido efectuado, incluindo o visionamento dos espectáculos apoiados, como se analisa no ponto seguinte.

Relativamente à fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e aos aspectos particulares da concessão dos diferentes tipos de subsídios, nos processos analisados verificou-se:

a) Concessão de apoios a companhias e estruturas convencionadas e a estruturas apoiadas por concurso bianual

Para as companhias e estruturas convencionadas com um protocolo trienal (geralmente para 1997-1999), e para as estruturas apoiadas por concurso bianual (isto é, seleccionadas pelo júri do concurso, realizado em Outubro

de 1998, para a atribuição de apoio em 1999 e 2000), a concessão do subsídio para 2000 foi formalizado através de uma adenda ao protocolo, tendo sido atribuído um montante igual ao do ano anterior, com um acréscimo de 2%, correspondente à taxa de inflação prevista.

Para a celebração do protocolo para 2000, como previa o Regulamento, as companhias e estruturas da área do teatro e da dança apresentaram o seu plano de actividades e o respectivo orçamento. No caso do teatro, não foi apresentado pelas entidades beneficiárias um orçamento revisto, quando o apoio atribuído foi inferior ao solicitado. O subsídio concedido destina-se a todas as actividades enquadráveis nesse plano de actividades, embora possa ser considerado que se destina em primeiro lugar ao financiamento das representações a estrear, constantes do protocolo. Dado o método de cálculo automático do montante concedido em 2000, previsto no Regulamento, não foram analisados pelo IPAE os orçamentos apresentados pelos beneficiários.

b) Concessão de apoios por concursos à actividade anual de companhias e estruturas, festivais de música e ciclos de concertos, e projectos pontuais

Nos termos dos respectivos Regulamentos, em Outubro de 1999, foram abertos concursos para apresentação das candidaturas aos apoios à actividade anual de *"companhias e estruturas de criação, produção e difusão"*, nas áreas do teatro e da dança (envolvendo a estreia de várias peças ou espectáculos), bem como para a realização de festivais de música e ciclos de concertos.

As candidaturas foram analisados por júris mistos que elaboraram actas das suas reuniões plenárias, incluindo a respectiva acta final e decisória, homologada por despacho do Secretário de Estado da Cultura, não tendo sido efectuada previamente a audição dos interessados[1].

Na acta do respectivo concurso, menciona o júri dos apoios ao teatro que *"analisou cada candidatura à luz dos [critérios estabelecidos no Regula-*

[1] A obrigatoriedade da aplicação desse procedimento nesses concursos estava, à data da auditoria, em apreciação pelo Supremo Tribunal Administrativo. O Regulamento dos apoios para 2002, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 21-A/2001, de 11 de Maio, determina já a audiência dos interessados, *"aplicando-se aos procedimentos de concurso o disposto nos art.ºs 100.º a 105.º do Código do Procedimento Administrativo"*.

mento], ponderando-os depois com o conhecimento do trabalho desenvolvido em anos anteriores pela companhia/estrutura; apesar de a avaliação ser individualizada, o júri teve inevitavelmente presente o universo de todas as candidaturas, o contexto concorrencial em que as mesmas se apresentam e os limites financeiros à partida estabelecidos". Idêntica orientação consta da acta final e decisória do júri do concurso na área da música, para a realização de festivais e ciclos de concertos.

Relativamente à dança, menciona o júri ter assumido a seguinte orientação prévia: *"Procurar manter, tendo em conta os meios financeiros disponíveis, níveis de apoio financeiro idênticos aos do ano anterior às estruturas que se recandidatam e que tenham demonstrado a sua viabilidade estrutural, aumentando os financiamentos apenas quando se trate de viabilizar projectos de difusão ou acolhimento que, pela sua natureza, se considerem reprodutivos e potenciadores de respectivo financiamento em favor do desenvolvimento desta área artística profissional no seu conjunto. No que diz respeito a financiamentos estruturais a atribuir pela primeira vez, privilegiar, na selecção a realizar, os projectos de difusão ou acolhimento",* com essa natureza.

Como o demonstram essas transcrições, além dos critérios previstos nos Regulamentos, na avaliação das candidaturas foi tido em conta o conhecimento da actividade desenvolvida pelos candidatos em anos anteriores, o que remete para o acompanhamento das actividades de carácter profissional em cada sector, em especial dos beneficiários anteriormente apoiados, como se analisa no ponto seguinte.

O júri de cada área exprimiu de modo diferente, na acta final, a fundamentação da sua decisão relativa a cada candidatura. Assim, o júri da área da dança, evidenciou a sua apreciação relativamente a cada um dos dez critérios de selecção. Note-se que mesmo as candidaturas seleccionadas para apoio não tiveram uma apreciação positiva em todos os critérios, tendo o júri ponderado o conjunto dessas apreciações, o que denota um peso diferente atribuído aos diferentes critérios. Se bem que os critérios possam ter um peso diferente, pela importância atribuída a cada um deles, essa ponderação bem como a indicação daqueles cuja apreciação negativa implica obrigatoriamente a exclusão da candidatura, deveria ser explicitada no Regulamento, o que não se verificou.

Relativamente ao teatro, o respectivo júri não se pronunciou relativamente a cada critério, exprimindo de forma muito sintética a sua apreciação da

candidatura, destacando o principal aspecto positivo nas candidaturas apoiadas ou destacando nas não apoiadas o critério que levou à sua exclusão, por vezes de forma excessivamente genérica, como seja, "por a candidatura, em comparação com outras candidaturas, apresentar menores índices de inovação e interesse artístico". De modo idêntico, o júri de atribuição dos apoios para a realização de festivais de música e ciclos de concertos não se pronunciou relativamente a cada critério, referindo, em relação aos seleccionados, fundamentalmente o desempenho na realização de anteriores festivais e, indicando apenas, nos não apoiados, o critério que levou à sua exclusão.

Relativamente aos concursos abertos em Janeiro de 2000, na área do teatro, para *"projectos pontuais de criação e produção"* (envolvendo geralmente apenas a estreia de uma peça) e "de difusão" (festival) e, na área da dança, para *"projectos pontuais de criação"*, as questões que se colocam relativamente à fundamentação das decisões são idênticas.

Assim, no concurso para projectos pontuais na área do teatro, no qual não foram seleccionadas 227 das 276 candidaturas apresentadas, em relação a 80 (35,2%) o júri refere apenas que: "A avaliação deste projecto, em confronto com outros projectos em concurso, não apresentou interesse artístico que justificasse a sua selecção". Refira-se que em relação a 50 (22,0%), não foram seleccionados "por o seu orçamento, sem suficientes receitas próprias ou recurso a outras parcerias, não oferecer garantias de ser exequível, por estar excessivamente dependente de um eventual apoio do IPAE" sem, todavia, quantificar essa dependência excessiva.

Recomenda-se que a decisão dos júris de atribuição dos apoios seja melhor fundamentada, no sentido antes indicado relativamente ao sector da dança, por forma a permitir a transparência de todo o processo. Note-se que, nos diferentes concursos, relativamente às candidaturas aprovadas, os júris não explicitaram o cálculo do montante atribuído, face ao programa/projecto e orçamento apresentado na candidatura e ao montante total disponível para esses subsídios, o que também traduz insuficiente fundamentação das decisões.

Na sua resposta, refere o IPAE que:

> *"(...) são suscitadas diversas questões que se prendem com a forma como são definidos e determinados os apoios a conceder em sede dos concursos. Apesar de reconhecermos a pertinência de muitas dessas*

questões que também muitas vezes nos surgiram, cremos dever realçar o facto de estarmos perante um universo onde a subjectividade pesa e onde a quantificação dos predicados é feita a partir da qualificação dos mesmos".

Salienta-se que, após a homologação do apoio à actividade anual das companhias e estruturas na área do teatro, o IPAE oficiou cada promotor das candidaturas aprovadas, para indicar "a programação que se propõe realizar em 2000, com base no programa apresentado a concurso em Outubro/99 e na verba atribuída, tendo em vista a próxima elaboração do protocolo". As respostas recebidas de companhias/estruturas que referiam ter sido o apoio recebido significativamente inferior ao solicitado, indicavam que o conjunto de actividades constantes da candidatura teriam alguma redução.

Não constava dos processos analisados qualquer análise pelo IPAE das eventuais diferenças existentes entre a programação apresentada a concurso e a apresentada para a celebração dos protocolos, notando que nestes são indicadas apenas as peças a estrear nesse ano. Também não foram apresentados orçamentos revistos, em função do apoio efectivamente atribuído (ao contrário dos protocolos anuais do sector da dança).

Não foi possível à equipa de auditoria analisar a metodologia de cálculo dos apoios atribuídos, nem as eventuais diferenças entre a programação apresentada a concurso e a que consta dos protocolos (que se refere apenas às peças a estrear), dado que a documentação do concurso, incluindo os processos de candidatura, não estava no IPAE, por ter sido posta à disposição do Supremo Tribunal Administrativo, em resultado de reclamação contenciosa de concorrentes não apoiados.

Pelo mesmo motivo, não foi efectuada essa análise relativamente ao concurso anual na área da dança bem como, nos projectos pontuais nas áreas do teatro e da dança, da relação entre o orçamento apresentado e o apoio atribuído.

Relativamente ao concurso dos apoios para festivais de música e ciclos de concertos, nos processos analisados verificou-se que o apoio concedido variou entre 15,5% e 27,5% das despesas previstas, sem outra justificação além da orientação prévia do respectivo júri, anteriormente transcrita.

c) *Concessão de apoios a "outros projectos" e apoios complementares, sem concurso*

Como se indicou no Quadro 1 (Ponto 1) previam os Regulamentos em vigor a atribuição de "outros apoios" pelo IPAE, sem concurso, a "projectos no domínio do desenvolvimento cultural, artístico e profissional que não estejam abrangidos pelo âmbito dos concursos previstos neste Regulamento, nomeadamente no domínio do intercâmbio nacional e internacional, da formação, da pesquisa e investigação e da edição", no campo do teatro e da dança. Na área da música, os "outros apoios", sem concurso tinham um âmbito mais vasto, abrangendo designadamente o financiamento da actividade anual das entidades.

Além disso, como foi referido, podiam ser atribuídos apoios complementares, com fundamento nas atribuições do IPAE, designadamente para a realização de investimentos, a financiar por conta do Cap. 50 (Programas do PIDDAC).

Nesses apoios, concedidos para distintas finalidades, destacam-se os projectos de investimento para aquisição de equipamentos de luz e som, e as comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro.

Relativamente aos primeiros, verificou-se que não existiram regras para o cálculo do montante atribuído, que representou percentagens diversas (entre 35,7% e 98,8%) do orçamento e do apoio solicitado pelos respectivos beneficiários. Recomenda-se a definição de tais regras, que fundamentem o apoio atribuído. Refira-se que é habitual, noutros sectores, a concessão de subsídios ao investimento em percentagem das despesas elegíveis, até um montante máximo de apoio por projecto, ficando o respectivo beneficiário obrigado a realizar a totalidade desse investimento elegível e, caso contrário, ser-lhe-á reduzido proporcionalmente o subsídio atribuído e reposto o subsídio pago a mais.

Verificou-se também que alguns beneficiários apresentaram orçamentos suportados por facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores, enquanto noutros casos essa comprovação não foi apresentada. Como é regra em apoios ao investimento, as correspondentes despesas co-financiadas devem estar suportadas pelas referidas facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores.

Verificaram-se também casos em que foram aceites pelo IPAE os valores orçamentados com IVA apresentados por beneficiários, com a natureza de empresa produtora de espectáculos. Nos casos, em que o respectivo beneficiário pode exercer o direito à dedução ou reembolso desse imposto, o correspondente valor deve ser excluído das despesas apoiáveis.

Relativamente às comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro, que representaram entre 40% e 98,3% das despesas previstas, também não foi explicitada a razão dessas desigualdades.

4 – Pagamento e controlo dos apoios

a) Apoios à actividade anual, a festivais de música e ciclos de concertos, e a projectos pontuais

Nos termos dos Regulamentos e dos protocolos, para comprovação da aplicação dos apoios recebidos para 2000 os beneficiários ficaram obrigados a remeter ao IPAE:

- relatório de actividades – a apresentar até 31 de Janeiro de 2001, no caso dos apoios à actividade anual ou, no caso dos projectos pontuais, até 30 dias após a estreia do espectáculo ou da realização dos concertos (dança e música), ou nos 60 dias seguintes à realização do projecto (teatro);

- relatório de contas – a apresentar até 15 de Abril de 2001, nos apoios à actividade anual, ou a apresentar junto com o relatório de actividades, nos apoios pontuais.

Adicionalmente, era exigido em cada área e tipo de apoio:

- Teatro – relatórios trimestrais sobre públicos (nos apoios anuais) e relatórios de caracterização de públicos;

- Dança - um registo vídeo de todas as novas criações apresentadas no período de vigência do protocolo e um dossier de produção

contendo informações sobre condições técnicas e financeiras das peças em circulação e das novas criações2.

- Música (festivais e ciclos de concertos) – discriminação das despesas efectuadas e cobertas pelo financiamento atribuído, assim como os justificativos das despesas elegíveis, receitas e outros apoios obtidos (devendo o beneficiário arquivar os documentos justificativos da utilização dos financiamentos, de modo a poderem ser disponibilizados quando solicitados); um exemplar de todo o material de divulgação e promoção produzido; dossier de imprensa e demais elementos considerados relevantes.

Além disso, relativamente a todos os apoios concedidos pelo IPAE, os Regulamentos determinaram que deveriam *"as entidades apoiadas justificar o uso dos apoios financeiros concedidos, nos termos da lei geral"* e, também, que o Instituto deveria proceder ao acompanhamento permanente da execução de todos os protocolos.

Quanto à justificação do uso dos apoios financeiros concedidos, através da apresentação dos respectivos documentos de despesa (facturas e recibos), como se analisa na alínea seguinte, a sua remessa ao IPAE foi solicitada apenas aos beneficiários de apoios para projectos de investimento, não estando instituído para a generalidade dos subsídios.

O Regulamento em vigor em 2000 não especifica outras modalidades para o exercício desse acompanhamento permanente, além do controlo documental. Nesse ano e à data da auditoria, para os sectores do teatro, da dança e da música, não estava definida e implementada uma metodologia de acompanhamento no local das actividades realizadas pelas companhias e estruturas apoiadas, nomeadamente através da visualização dos espectáculos, com carácter de acompanhamento sistemático, cuja necessidade a legislação veio reconhecer3.

---

[2] O IPAE organiza uma "bolsa de espectáculos", nos diferentes domínios, recebendo as Câmaras Municipais e salas de espectáculo inscritas a informação disponibilizada pelos criadores e produtores que pretendam apresentar os respectivos espectáculos em itinerância.

[3] O Regulamento aprovado para os apoios de 2001 (Despacho Normativo n.º 23/2000, de 3 de Maio), tal como o Regulamento aprovado para 2002 (Despacho Normativo n.º 21-A/2001, de 11 de Maio), veio estabelecer que: *"Compete ao IPAE, directamente ou através de terceiros contratados para o efeito, acompanhar permanentemente a execução de todos os acordos celebrados (...), nomeadamente através da visualização dos espectáculos apoiados financeiramente"*.

Salienta-se que o acompanhamento deve abranger as actividades de carácter profissional de cada sector em geral, visto que o conhecimento/desconhecimento da actividade realizada em anos anteriores pelos candidatos condiciona a atribuição dos apoios, conforme o demonstram as transcrições anteriores constantes das actas dos júris.

Indica-se em seguida a documentação que estava em falta, em Setembro de 2001, nos 38 processos dos diferentes tipos de apoios analisados pela equipa de auditoria: a) montante dos apoios pagos relativamente ao qual não existiam recibos dos respectivos beneficiários; b) relatórios de actividades, e c) relatórios de contas:

Recibos em falta dos beneficiários:	208.549 contos em 370.220 contos (56,3%)
Relatórios de actividades em falta:	13 em 38 (34,2%)
Relatórios de contas em falta:	18 em 38 (47,4%)

Salienta-se que os pagamentos foram efectuados pelo IPAE e/ou pelo FFC, apenas quando o beneficiário apresentou a certidão da segurança social comprovativa da sua situação regularizada e a declaração dos serviços de finanças no mesmo sentido.

Os recibos inexistentes nos processos analisados, que ascendiam a 208.549 contos (num total pago a esses beneficiários de 370.220 contos), referem-se todos a pagamentos realizados pelo IPAE. Notando que não é exigido às pessoas colectivas beneficiárias dos subsídios que tenham contabilidade organizada, nem o Instituto obtém qualquer evidência da contabilização desses subsídios como proveitos e tratando-se algumas delas de empresas, deve o Instituto exigir o envio de recibos segundo o processamento e o modelo em uso pela respectiva entidade beneficiária, para que documentem esse proveito.

Em todos os processos analisados junto do FFC, relativos aos diferentes tipos de apoios, constavam os recibos dos beneficiários, o que indica estar instituída essa exigência.

Quanto aos relatórios de actividades e de contas, estavam em falta, respectivamente, em 34,2% e 47,4% dos processos analisados, quando já estavam largamente ultrapassados os prazos fixados para a sua remessa ao IPAE.

Saliente-se que, para permitir uma visão global relativamente aos diferentes tipos de apoios, nos sectores do teatro, da dança e da música, foram solicitados aos serviços do IPAE as listagens que indicavam ter ou não dado

entrada no Instituto, quer o relatório de actividades, quer o relatório de contas, de todos os beneficiários. Contudo, relativamente a vários processos seleccionados para análise, constatou-se que essas listagens indicavam como entrados relatórios inexistentes. Tal facto evidencia insuficiência grave de controlo, visto que esses relatórios, antes da atribuição dos apoios para o ano seguinte, devem ser devidamente analisados pelos serviços do IPAE, o que implica a necessidade da sua entrega atempada.

Nos processos seleccionados, referentes aos sectores do teatro, da dança e da música, relativos aos diferentes tipos de apoios, não há qualquer evidência de que à data da auditoria (Setembro de 2001) os relatórios existentes tenham sido analisados e, segundo as informações recolhidas, mais grave e inaceitável, não estava prevista a sua análise até à realização dos concursos de atribuição dos subsídios para 2002, o que corrobora a ausência de controlo e de zelo pela boa aplicação dos dinheiros públicos.

Quanto aos prazos, relativamente às companhias e estruturas convencionadas, os Regulamentos em vigor, tal como os posteriores, determinam que o incumprimento na remessa dos relatórios de actividades e de contas suspende os pagamentos dos apoios, no ano seguinte àquele a que respeitam esses relatórios. Note-se que, para a concessão de apoios por concurso, o Regulamento determina que um dos elementos a apresentar no processo de candidatura é o relatório de actividades e de contas do ano anterior, "quando não conste dos arquivos do IPAE".

Assim os Regulamentos admitem que esses relatórios sejam apresentados fora de prazo, isto é, apenas na altura da renovação dos protocolos (para as companhias convencionadas) ou da realização dos concursos, o que reduz significativamente o prazo disponível para a sua análise e eventuais pedidos de esclarecimento ou de comprovativos de despesa, que se mostrem necessários.

De notar que os relatórios de actividades, embora em todos fosse mencionada a realização das estreias previstas nos protocolos, tinham um conteúdo informativo distinto, dada a inexistência de um quadro referencial estabelecido pelo IPAE, o qual se torna necessário para permitir a comparação com os correspondentes planos de actividades (apresentados para a concessão do apoio) e para comparação das actividades realizadas pelos distintos beneficiários.

Relativamente aos relatórios trimestrais sobre públicos, previstos nos apoios anuais ao teatro, foram apresentados apenas por 3 dos 12 beneficiários, cujos processos foram analisados, note-se, no entanto, que os relatórios anuais referiam os elementos essenciais sobre públicos, isto é, o local, número de representações e o número de espectadores de cada peça.

Os beneficiários de apoios anuais/bianuais na área da dança, estavam também obrigados a apresentar, nos relatórios anuais de actividades, a "relação circunstanciada dos públicos que fruíram dos espectáculos, de acordo com as folhas de bilheteira". No entanto, verificou-se que apenas uma das quatro companhias que apresentaram relatórios de actividades o fez.

Salienta-se que os públicos e a sua caracterização, nos espectáculos apoiados nos diferentes domínios, constitui um factor a ponderar pelos júris na atribuição dos apoios.

Quanto aos relatórios de contas (ou relatórios financeiros, isto é, de receitas e despesas por natureza), indicam a origem das verbas recebidas (receitas de bilheteira, subsídios do IPAE e de outras entidades e outras receitas) e a sua aplicação (despesas fixas, tratando-se de apoios anuais, e custos de produção dos espectáculos). Esses relatórios não são justificados por documentos de despesa e apenas excepcionalmente foram suportados por elementos da contabilidade patrimonial dos beneficiários.

Esses relatórios de contas não substituem os elementos obtidos através da contabilidade patrimonial organizada de acordo com o POC que, como foi já referido, não é obrigatória. Visto que a actividade artística profissional é também uma actividade económica, justifica-se a implementação dessa contabilidade e a apresentação de demonstrações financeiras e de extractos contabilísticos que suportem esses relatórios de contas.

Dado que as candidaturas referentes aos concursos dos apoios para 2000 não estavam no IPAE e que não foram entregues relatórios, como é o caso dos quatro processos analisados referentes aos concurso dos festivais de música e ciclos de concertos, não foi possível efectuar comparações entre os planos e os relatórios de actividades, e entre os orçamentos e os relatórios de contas.

Assim, para que a apresentação dos relatórios de actividades e de contas não constitua uma mera formalidade e represente uma cultura de rigor na aplicação de dinheiros públicos, recomenda-se a obrigatoriedade da sua

remessa atempada, suportados pelos necessários justificativos, passando a constituir a sua análise uma prioridade do IPAE e que, em caso de incumprimento pelos beneficiários, sejam extraídas as devidas consequências.

Sobre as questões levantadas, o IPAE considera-as *"(...) não só pertinentes, como talvez as de maior acuidade no exercício das competências do Instituto (...)"*, referindo nomeadamente que: *"Existem, de facto, duas formas distintas de controlo dos subsídios atribuídos: o controlo documental e o acompanhamento das realizações artísticas. Em ambos os casos, reconhecemos, é deficitário o controlo efectuado"*.

Quanto à justificação para as deficiências de controlo constatadas, o IPAE na sua resposta coloca a ênfase na insuficiência de recursos humanos. Notando que o IPAE não dispõe de serviços regionalizados, salienta-se um aspecto na resposta do IPAE: *"Quanto ao visionamento dos espectáculos, a questão torna-se mais complicada se pensarmos que um número razoável de produções e criações apoiadas se realizam fora de Lisboa"*. Assim, devendo constituir uma prioridade a verificação da correcta aplicação dos subsídios concedidos pelo IPAE, sem prejuízo da do princípio da atribuição das missões a um organismo público dever ser acompanhada dos meios necessários, sem os quais não poderão ser cabalmente cumpridas, recomenda-se que essa tarefa incumba também às Delegações Regionais do Ministério da Cultura e às autarquias locais.

Constituindo um caso particular, refira-se que às duas pessoas singulares, nos processos analisados, às quais foram pagos subsídios, foram seguidos procedimentos diferentes relativamente ao IRS. Assim, num caso, do subsídio atribuído (5.500 contos), foi retida a importância de 1.100 contos relativa ao IRS tendo sido pago ao beneficiário o valor líquido (4.400 contos). No outro caso, o subsídio atribuído (2.000 contos), pago em duas parcelas, uma pelo FFC (1.500 contos) e outra pelo IPAE (500 contos), não foi efectuada idêntica retenção do IRS. Assim torna-se necessário, de acordo com a legislação aplicável, rectificar essa situação desigual.

Relativamente ao segundo caso, foram recebidas do FFC e do IPAE respostas contraditórias. Assim, enquanto o FFC refere que não havia lugar à retenção na fonte, dado que o beneficiário auferia rendimentos da Categoria C – "Rendimentos de natureza comercial e industrial", os quais "(...)

não se encontravam, no ano 2000, abrangidos pela retenção na fonte (...)", refere o IPAE que *"(...) a situação anómala (...) decorreu efectivamente de um lapso de natureza excepcional, tendo sido, no entanto, comunicado ao Ministério das Finanças o respectivo pagamento conforme documento anexo4"*. Assim, mantém-se a consideração antes expendida.

b) "Outros projectos" e apoios complementares

Tal como foi referido no ponto 3. c), foram concedidos subsídios para "outros projectos" e apoios complementares, para distintas finalidades, destacando-se os projectos de investimento para aquisição de equipamentos de luz e som, e as comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro.

Para a comprovação da aplicação desses subsídios ao investimento, o IPAE oficiou aos promotores que deveriam "após a aplicação do subsídio, a qual deverá ser concretizada até final do mês de Julho [de 2001], enviar os justificativos referentes às despesas efectuadas, os quais deverão corresponder estritamente às finalidades para as quais o subsídio foi concedido. Esses justificativos deverão ser materializados pelas cópias das facturas e recibos das referidas despesas". Acrescentava o IPAE, dilatando o prazo, que se esses documentos não fossem enviados até final de 2001, o beneficiário restituiria o apoio recebido.

Analisados seis desses processos, em Setembro de 2001, ultrapassado o primeiro prazo, não tinham sido apresentados esses documentos ou razão para o investimento não ter sido realizado nesse prazo.

Relativamente a outros projectos, designadamente na comparticipação para a realização de deslocações para participação em festivais, não foram solicitados pelo IPAE justificativos da aplicação do subsídio, o que significa inexistência de controlo.

---

[4] Trata-se do Anexo J – "Declaração de rendimentos pagos (art.º 114.º do Código do IRS)", então em vigor. Nesta declaração a importância paga, sem retenção, ao beneficiário em causa figura com a Categoria B – "Trabalho independente".

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/2002 – 2.ª S

Conselheira Relatora
Lia Correia

Processo n.º 52/2000
16 de Abril de 2002

ASSUNTO: **Auditoria ao Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT)**

- TOXICODEPENDÊNCIA
- SUBSÍDIO
- ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS
- AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS
- CONTROLO INTERNO

1.1 CONCLUSÕES

Da análise efectuada na presente auditoria, e tendo por base os factos apurados, enunciam-se, de seguida, as principais conclusões:

- ***Objectivos Estratégicos e Operacionais da Actividade de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência***

➢ As Grandes Opções do Plano (GOP) que deram expressão ao Programa de Governo para o período relevante à auditoria e a legislação que enquadra e regulamenta a actividade de prevenção e tratamento da toxicodependência não quantificam os principais objectivos a alcançar. Este facto, aliado à ausência de indicadores em documentos previsionais (Plano de Actividades) e de avaliação de resultados (Relatório de Actividades) e de padrões definidos, não permite determinar e avaliar o grau de consecução dos objectivos.
Por último, a escassez de análises comparativas dos resultados dos vários programas de intervenção impossibilita, também, avaliar a eficácia relativa, tendo em vista que todos os programas prosseguem a mesma finalidade (cfr. 3.2).

- *Aplicação de Subsídios*

➢ Os subsídios atribuídos aos projectos de investimento seleccionados foram aplicados na construção de novas instalações de uma Comunidade Terapêutica adstrita à Associação Provilei e à aquisição de equipamento para a realização de trabalhos nas oficinas, no Centro de Fátima da Comunidade Vida e Paz. (cfr. 6.3.1).

➢ Os processos de licenciamento das unidades privadas analisados obedeceram ao estabelecido nos art.°s 57.° a 59.° do Decreto-Lei n.° 16/99, de 25 de Janeiro (cfr. 6.3.2).

➢ O SPTT celebrou convenções com as IPSS seleccionadas, pelo prazo de 1 ano, automaticamente renovável por iguais períodos, ao abrigo do disposto no art.° 2.°, al.ª a), do Decreto-Lei n.° 72/99, de 15 de Março, e em conformidade com o Despacho Conjunto dos Ministros da Saúde e Adjunto do Primeiro Ministro n.° 261-A/99, de 24 de Março (cfr. 6.3.2).

➢ A admissão dos utentes nas Comunidades Terapêuticas analisadas foi efectuada mediante termo de responsabilidade emitido pela entidade competente (Direcção Regional do SPTT) com a indicação do tipo de unidade especializada adequada às actividades terapêuticas a ministrar (cfr. 6.3.2).

➢ O financiamento da permanência em tratamento não ultrapassou, para a maioria dos utentes, o período de um ano, nos termos do ponto 7.3 do Despacho Conjunto acima referenciado, tendo-se constatado a necessidade, somente em algumas situações, da reemissão de novo termo de responsabilidade, com base no ponto 7.8 do mesmo (cfr. 6.3.2).

➢ Em cada IPSS seleccionada verificou-se que o valor facturado com base nos internamentos estava em conformidade com a al.ª a) do ponto 3.3 do mencionado Despacho Conjunto e os montantes indicados nas respectivas facturas encontravam-se correctamente calculados (cfr. 6.3.2).

➢ No que respeita aos registos contabilísticos constatou-se que os subsídios atribuídos a projectos de investimento e ao internamento dos utentes nas unidades convencionadas estavam devidamente contabili-

zados e relevados nas demonstrações financeiras do SPTT (cfr. 6.3.2).

- ***Actividade do SPTT na Área da Fiscalização/Qualidade dos Serviços Prestados***

➢ Ao nível do licenciamento das unidades privadas, a actividade do SPTT circunscreveu-se à tramitação do processo, que abarcou duas fases: a da instrução administrativa e a da vistoria das unidades (cfr. 6.4).

➢ No âmbito da fiscalização do exercício da actividade daquelas unidades, o SPTT não recorreu à colaboração da Inspecção-Geral de Saúde ou a peritos qualificados.
A actividade de fiscalização foi realizada pelas comissões fiscalizadoras sem regularidade, o que não possibilita a verificação do cumprimento pelas unidades convencionadas dos requisitos exigidos, ao nível das instalações, da organização e do funcionamento, no Decreto-Lei n.º 16/99 (cfr. 6.4).

➢ Não foi constatada a existência de procedimentos de avaliação da qualidade da prestação de serviços prestados de acordo com as obrigações estabelecidas nas convenções (cfr. 6.4).

Ao nível de avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas unidades convencionadas, o SPTT possui apenas como instrumento de apoio a elaboração de questionários (dados estatísticos) que são remetidos, semestralmente a cada uma dessas unidades, não existindo uma avaliação por parte do SPTT das causas que originaram um bom desempenho ou insucesso no tratamento e recuperação dos utentes, e, bem assim, da respectiva reinserção social.

Da análise dos referidos questionários observou-se, ainda, que (cfr. 6.4):

- nem todas as unidades de tratamento convencionadas remetem o questionário, após o seu preenchimento;

- algumas preenchem-no de forma incompleta;

- não existe uniformização no preenchimento dos dados a inserir no questionário.

➢ Dos questionários acima referidos e em particular os relacionados com as unidades convencionadas objecto de selecção, e estando subjacente a gestão da aplicação dos dinheiros públicos, constatou-se que o SPTT não indagou os motivos que contribuíram para que os resultados obtidos no tratamento dos utentes tenham diminuído a partir de 1997 na Comunidade Terapêutica Fundação Cupertino de Miranda, ao nível da alta programada, tenham aumentado substancialmente de 1997 a 1999 nas Comunidades Terapêuticas de Santa Luzia e de Santa Marinha e tenham sido idênticos em 1997 e 1999, com uma oscilação negativa de 25%, de 1997 para 1998, na Comunidade Terapêutica de Fanhões (cfr. 6.4.1 a 6.4.3).

▪ *Na Área de Pessoal*

➢ Ao nível das acumulações constatou-se, de essencial, o seguinte (cfr. 7):

- a instrução dos processos individuais apresentava deficiências, por falta de documentação obrigatória;

- as situações seleccionadas em regime de acumulação de funções encontravam-se irregulares; o exercício de funções prestado pelos dois vogais, identificados em A-1 e A-2, violava o regime de exclusividade previsto no art.º 1.º, n.º 2, al.ª a) da Lei n.º 12/96, de 18 de Abril, e as funções exercidas pela funcionária identificada em A-3, não estavam autorizados pelo Ministro da Saúde, contrariando o que estabelece o art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 413/93, de 23 de Dezembro.

1.2 RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões consignadas no Relato, formulam-se as seguintes recomendações:

1.2.1 - Ao Ministro da Saúde

Na perspectiva de uma boa gestão da aplicação dos dinheiros públicos, é necessário estabelecer a quantificação dos objectivos e das metas em termos de obtenção de resultados no que respeita a determinados domínios na luta contra a droga e a toxicodependência (prevenção, tratamento e reinserção social), bem como a implementação dos correctos mecanismos de avaliação dos resultados obtidos de forma a determinar a respectiva taxa de eficácia dos programas executados em cada unidade especializada para o efeito.

1.2.2 - Ao SPTT

- *Área da Fiscalização/Qualidade dos Serviços Prestados*

  - o SPTT, através das comissões fiscalizadoras, deve efectuar acções de controlo com regularidade, recorrendo sempre que necessário à colaboração da Inspecção-Geral de Saúde ou a peritos qualificados;

  - o SPTT deve providenciar para que o preenchimento e o tratamento dos dados a inserir nos questionários sejam realizados de uma forma uniforme por todas as Comunidades e que os mesmos lhe sejam remetidos, semestralmente, depois de totalmente preenchidos;

  - o SPTT deverá avaliar os resultados obtidos em cada Comunidade Terapêutica, com base na taxa de eficácia e eficiência verificada no tratamento e recuperação desses utentes.

- *Área de Pessoal*

  - Os processos individuais devem estar actualizados e conterem os documentos exigidos por lei, designadamente as autorizações para acumulação de funções pela entidade competente, que deverão ter em conta o horário e o local das acumulações vigentes;

  - Deverão ser cumpridas as disposições legais que regulem o exercício, em regime de acumulação, de funções públicas ou públicas e privadas.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 8/2002 – 2.ª S

Conselheiro Relator
Carlos Moreno

Processo n.º 1/2001
6 Junho 2002

ASSUNTO **Auditoria de Gestão à RTP - Radiotelevisão Portuguesa, SA**

- AUDITORIA DE GESTÃO
- SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO
- CONTRATO DE CONCESSÃO
- SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL
- INFORMAÇÃO DESPORTIVA
- EMPRESAS PARTICIPADAS
- PUBLICIDADE

2. CONCLUSÕES

Do trabalho de auditoria desenvolvido pelo Tribunal, incluindo a análise da diversa informação que a suportou, bem como a apreciação, na parte pertinente, das respostas enviadas ao Relato inicial do TC, quer pelo CA da RTP, quer pelo XIV Governo Constitucional, extraem-se as principais conclusões que a seguir se indicam.

2.1 QUANTO AO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO

No contrato de concessão em vigor, a prestação do serviço público de televisão acaba por se confrontar com as dificuldades inerentes a um conceito demasiado vago e genérico, não assente em elementos ou especificações minimamente objectivas e concretas, acerca do seu conteúdo. Trata-se de um contrato que não permite apurar nem precisar com clareza, em que consiste a prestação do serviço público, ao nível da programação emitida.

De igual modo, o actual contrato também não fornece um instrumento que estabeleça, de forma clara, os objectivos a cumprir na prestação do serviço

público e respectivos termos de referência, o que não permite a subsequente avaliação exterior do seu cumprimento por parte da concessionária.

O financiamento do serviço público apresenta-se não tanto como uma contrapartida pela respectiva prestação, mas mais como uma cobertura para a totalidade dos custos que a RTP suporta no desenvolvimento da sua actividade. Não se estabelecem, no contrato, objectivos ou metas específicas a cumprir pela empresa, nomeadamente nos domínios económico e financeiro, no das audiências, ou no da satisfação dos públicos. Assim, é o próprio contrato de concessão a convidar à ineficiência e a ineficácia gestionária da RTP e, até, à desresponsabilização dos respectivos intervenientes.

Quanto à função de controlo exterior da prestação de serviço público, o modelo existente não funciona, pois as entidades encarregues, por lei ou por força do contrato, de apreciar e fiscalizar a actividade da empresa, no que respeita ao cumprimento das missões de serviço público, bem como à sua correspondência com o esforço financeiro do Estado, ou não actuam ou, quando o fazem, a sua intervenção acaba por não ter quaisquer reflexos na vida da empresa.

O próprio controlo da concessão, no plano financeiro, que tem sido efectuado pela IGF, tem partido do pressuposto de que o Estado considera que a RTP dá efectivo cumprimento às obrigações de serviço público a que se encontra sujeita. Aliás, as consequências financeiras deste controlo têm sido nulas, dado que as IC atribuídas não se têm baseado nos resultados de tal controlo, dependendo unicamente do que é inscrito anualmente no Orçamento do Estado.

O modelo actual, tal como funciona, revela carências relativamente às normas comunitárias, quer no que respeita à definição do serviço público, quer em relação ao seu controlo.

Do que têm sido as práticas seguidas na subsidiação pelo Estado do serviço público, retira-se a conclusão de que as IC não têm representado a efectiva contraprestação pelo cumprimento das obrigações de serviço público a que a empresa se encontra sujeita.

Ao nível do cumprimento das disposições contratuais, Estado e RTP encontram-se, ambos, em falta. O Estado, para além de não se pronunciar sobre o cumprimento pela empresa das obrigações de serviço público, também não lhe atribui os montantes de IC que a RTP reclama.

A coexistência no 1° canal de uma dimensão de serviço público com uma vertente comercial de angariação de publicidade, sem que na prática funcionem os mecanismos de controlo para verificação do cumprimento das obrigações de serviço público, leva a que se questione a razoabilidade de o Estado subsidiar um canal em que a diferenciação entre a sua actividade e a dos operadores privados nacionais não se efectua de forma clara e perceptível.

2.2 QUANTO À SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA DA RTP

A RTP encontra-se em situação de falência técnica, desde 1994, atingindo o seu passivo, no final do ano de 2000, um valor total próximo de cerca de 200 milhões de contos – 997,6 milhões de Euros. A sua situação líquida atingia um valor negativo de cerca de 109 milhões de contos – 543,7 milhões de Euros.

No período de 1993 a 2000, os prejuízos gerados pela RTP ascenderam a um valor acumulado de cerca de 189 milhões de contos – 942,7 milhões de Euros.

De 1993 até final de 1999, a sobrevivência financeira da RTP foi assegurada com recurso a um contínuo e crescente endividamento da empresa, não obstante os significativos apoios que o Estado ainda lhe concedeu, quer através da atribuição de IC (cerca de 93 milhões de contos – 463,9 milhões de Euros), quer pela realização de aumentos de capital social (cerca de 52 milhões de contos – 259,4 milhões de Euros).

Este avolumar consecutivo de prejuízos em montantes substanciais, situando-se, em 2000, o défice operacional desembolsável da RTP em cerca de 38 milhões de contos – 189,5 milhões de Euros (sem IC incluídas), decorreu, por um lado, da quebra contínua das receitas próprias da empresa nos últimos anos, em consequência da perda progressiva das suas quotas de audiência em favor dos operadores privados e, por outro, do aumento simultâneo e, também, nos últimos anos, dos custos da sua programação e manutenção e, até, de toda uma estrutura de custos excessiva, que transitou dos tempos em que a actividade da empresa era exercida em regime de monopólio.
Esta situação traduz um grave problema estrutural consubstanciado na desadequação dos custos ao exercício da actividade televisiva e na existência de um modelo de gestão não eficiente, que permanece por alterar.

O recurso sistemático ao endividamento bancário acarretou, também, para a RTP, no período de 1993 a 2000, um encargo financeiro líquido acumulado de cerca de 39 milhões de contos – 194,5 milhões de Euros, tendo os custos financeiros líquidos deste último ano atingido cerca de 7,8 milhões de contos – 38,9 milhões de Euros.

2.3 QUANTO À GESTÃO DA RTP, EM GERAL

O exercício da actividade da RTP e a prestação do serviço público de televisão, desde o contrato de concessão de 1996, passaram a ser duas realidades sobrepostas ou coincidentes, incorporam elevados custos de ineficiência. A IGF, em resultado de trabalho específico que elaborou em 1998, referiu-o expressamente tendo em conta os diversos diagnósticos que foram efectuados à RTP por empresas de consultoria externa, visando, nomeadamente, a redução e a racionalização dos custos da empresa.

Objectivamente, a RTP não deu cumprimento às únicas disposições que o actual contrato de concessão estabeleceu para prestação do serviço público em matéria de produtividade e de eficiência. Mesmo em termos previsionais, na maior parte dos Planos e Orçamentos de serviço público que a RTP elaborou desde 1997 não foram incorporados os ganhos que o contrato recomenda àquele nível, tendo a empresa assumido, à partida, que o exercício da sua actividade conduziria a índices de produtividade e de eficiência inferiores aos contratualmente previstos.

No plano da gestão, tem sido apontado quer pela IGF, quer pelos consultores e auditores exteriores à RTP, a existência de deficiências ao nível do planeamento, do controlo orçamental e da não responsabilização dos responsáveis pelos desvios verificados, designadamente no que respeita a custos com programas e com pessoal.

A exploração do 1° canal conduziu, entre 1994 e 2000, a um avolumar contínuo de prejuízos, tendo contribuído para a formação do défice operacional da globalidade da RTP a significativa mobilização de recursos imposta pelas restantes obrigações de serviço público e, em parte, a atribuição à empresa de novas obrigações.

Quanto à existência na RTP de uma estrutura de custos extremamente pesada e praticamente imutável, adquiriu-se a convicção, a partir de 1994, que a sua mudança ou alteração não se compadecia com medidas de gestão corrente, carecendo antes de uma reestruturação profunda da empresa a

todos os seus níveis (estratégico, funcional e organizativo) e que incidisse sobre todas as suas áreas operacionais, de modo a que, criadas as condições adequadas para o exercício da sua actividade em regime de concorrência, se conseguisse, então, atingir os critérios de produtividade e de eficiência adequados. Porém, a opção por esta mudança radical não se concretizou, até ao final do período de referência da presente auditoria.

2.4 QUANTO ÀS TENTATIVAS DE REESTRUTURAÇÃO DA RTP

Desde 1994, foram elaborados diversos planos de reestruturação da empresa, geralmente a partir de trabalhos externos de consultoria contratados para o efeito, visando, nomeadamente, a racionalização e a redução dos custos da sua "máquina operativa", a concepção de um novo modelo de gestão e de uma nova estrutura organizacional e o saneamento financeiro da empresa. Todas as medidas propostas implicavam uma diminuição substancial do número de efectivos da RTP. O custo destes trabalhos de consultoria ascendeu a cerca de 600 milhares de contos – 3 milhões de Euros.

Nenhuma das propostas de mudança chegou, na prática, a ser implementada, ou apoiada, pelas diversas tutelas e administrações que se sucederam na empresa. Sucedeu, até, que, em vez do redimensionamento dos recursos humanos da empresa, se registou, até 1999, o aumento do seu número, não tendo também sofrido alteração digna de registo nem a cultura nem o modelo de gestão dos tempos do monopólio, não orientados para a eficiência. A ideia subjacente à cultura organizacional e gestionária da RTP tem sido a de que tudo acabará por ter a cobertura financeira do Estado.

As únicas opções estratégicas de reestruturação da RTP que acabaram por ser concretizadas consubstanciaram-se na alteração do modelo de financiamento do serviço público, no sentido de alargar a subsidiação do Estado à cobertura de toda a actividade da empresa, incluindo o 1° canal, como ficou consagrado no actual contrato de concessão.

Esta mudança no modelo de financiamento, sem ter sido efectuada a reestruturação da RTP, acabou por levar apenas ao crescimento exponencial das necessidades de subsidiação pelo Estado e ao aumento das ineficiências de gestão.

Permaneceu, assim, por resolver o problema do pesado défice estrutural da RTP, acabando também o Estado por optar pela via de não atender aos

montantes de IC reclamados pela empresa. A resolução dos problemas da RTP foi, assim, transferida para o passivo da empresa.

2.5 QUANTO À CRIAÇÃO DA PORTUGAL GLOBAL

Não se encontraram evidências de que a criação da PORTUGAL GLOBAL tenha trazido algum contributo à resolução dos problemas com que a RTP se debatia.

Com efeito, esta holding do Estado, em 2000, não desenvolveu, praticamente, actividade, o que não obstou a que acumulasse prejuízos de cerca de 155,1 milhares de contos – 773,6 milhares de Euros. Os seus custos operacionais ascenderam a cerca de 155,7 milhares de contos – 776,6 milhares de Euros, dos quais cerca de 118,7 milhares de contos – 592,1 milhares de Euros (76%) corresponderam a custos com pessoal, essencialmente, relacionados com os membros do seu CA.

Acresce que continua por realizar, pela parte do Estado, o saneamento financeiro da RTP, mesmo com recurso à PORTUGAL GLOBAL, mediante uma operação do tipo da transferência contabilística de passivos, ou através de qualquer outro tipo de intervenção. A verdade é que, em qualquer caso, terá de ser sempre o Orçamento do Estado a suportar o elevado encargo que representa sanear financeiramente a RTP.

Finalmente, também não se constatou a libertação nem a produção de sinergias entre as empresas que integram a PORTUGAL GLOBAL.

À luz do que precede, não pode deixar de se questionar a necessidade da criação e a manutenção desta nova holding do Estado.

2.6 QUANTO À APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE BASES DO SPE PELO ACCIONISTA ESTADO NA RTP

O Dec.-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro – a nova Lei de Bases do SPE – previu e determinou a emanação de orientações estratégicas para as empresas do Estado, a concretizar logo nas Assembleias Gerais de 2000, bem como a celebração de contratos de gestão, através dos quais se estabelecessem objectivos e metas quantificadas a serem atingidos, instrumentos estes sobremaneira importantes para uma empresa como a RTP, que se debatia

com graves problemas. Porém, aqueles instrumentos não desfrutaram da mínima aplicação na empresa.

Aliás, o que se constatou foi que, no exercício da função accionista do Estado, a intervenção deste se saldou pela completa ausência de orientações estratégicas para a RTP, seja para definir o que pretendia da empresa, seja para formular e instituir um qualquer processo de reestruturação que conduzisse à sua viabilidade, nele comprometendo o accionista e os respectivos gestores.

Acresce que, na actuação das tutelas financeira e técnica, se observou a falta de compatibilidade entre as aspirações da tutela técnica e a prática da tutela financeira. Não existiu, pois, uma actuação concertada da parte do Estado, seja por via das tutelas, seja pela função accionista que, com o envolvimento da empresa, tivesse definido, à partida, os compromissos a assumir por ambas as partes para reestruturar e viabilizar a RTP.

Sublinhe-se, finalmente, que a decisão do accionista Estado de nomear sucessivas administrações para a RTP só pode ter constituído factor de acentuada instabilidade para a empresa e contribuído, também, para um quadro de falta generalizada na procura da respectiva eficiência e racionalidade económica.

2.7 QUANTO A OUTRAS ÁREAS ESPECÍFICAS DA RTP OBJECTO DESTA AUDITORIA

2.7.1 NO DOMÍNIO DOS RECURSOS HUMANOS

O quadro de efectivos da RTP apresenta elevado nível etário e de antiguidade na empresa e revela-se globalmente sobredimensionado para as suas necessidades efectivas. Este quadro é, também, caracterizado pela sua alta taxa de absentismo, sobretudo quando comparada com a do um operador privado nacional.

No período de 1997 a 2000, entraram nos quadros da empresa 468 trabalhadores, os quais, na sua maior parte, já prestavam serviço em regime de cachet e de avença. Com efeito, na sequência de acções interpostas no Tribunal de Trabalho, a RTP foi obrigada a um processo de integrações de pessoal naquele regime nos seus quadros.

A causa substantiva deste processo de integração de colaboradores residiu na ausência de um adequado planeamento e controlo das necessidades de recursos humanos da empresa, ao nível das suas diferentes áreas, e na inexistência de um modelo que disciplinasse a contratação e gestão deste tipo de colaboradores, o que proporcionou que algumas áreas promotoras recorressem, de modo desregrado e em regime de quase auto-gestão, sem a existência, portanto, de qualquer controlo ou acompanhamento por parte da Direcção de Recursos Humanos da empresa, ou, até, de autorização do CA da RTP, a este tipo de colaborações.

O elevado número de entradas de pessoal, conjugado com a estagnação, até 1999, na promoção de saídas, contribuiu decisivamente para o empolamento do quadro de pessoal da empresa, contrariando as necessidades de redução de pessoal, de custos e de refrescamento dos efectivos, desde sempre apontadas nos vários trabalhos de consultoria e nos planos para a reestruturação da empresa. Não obstante a tendência positiva, registada em 2000, no incremento das saídas de pessoal, a RTP continua a manter uma preocupante dotação de pessoal, na medida em que a mesma não se mostra compatível com o exercício da actividade em condições de eficiência.

A partir de documentação elaborada pela própria RTP, relativa a 1999, detectou-se, também, que existia um número elevado de trabalhadores sem funções atribuídas.

Ao nível dos custos com pessoal, comparando os referentes à RTP 1 (canal generalista) com os dos operadores privados nacionais, apurou-se que os primeiros se situam em valores muito superiores, representando os do 1° canal sensivelmente o dobro dos registados por um dos operadores privados no período de 1997 a 1999.

No tocante às componentes das remunerações da RTP, verificou-se que, cerca de 27% do seu total, respeitava a remunerações variáveis, predominando nestas a atribuição do subsídio de isenção de horário de trabalho e o pagamento de trabalho suplementar, tendo o valor deste último sido considerado, pelo próprio CA, em 1997, claramente excessivo à luz de qualquer critério adequado de apreciação.

Relativamente às remunerações dos membros do CA da RTP/PORTUGAL GLOBAL, os critérios subjacentes à definição do pacote remuneratório dos mesmos não se mostrava coerente com os resultados que a empresa tem obtido. Acresce, que, após a criação da PORTUGAL GLOBAL, as remu-

nerações de parte dos membros do CA da RTP sofreram um aumento significativo.

2.7.2 *EM MATÉRIA DE AQUISIÇÃO DE PROGRAMAS*

No período analisado, constatou-se a ausência da fixação de uma estratégia quanto à definição da programação da RTP, bem como de um modelo de Estação orientados para a aquisição de programas. Estes foram muitas vezes comprados aleatoriamente, sem prévio estabelecimento acerca do que se pretende, ou dos objectivos a atingir.

Neste domínio, do lado da empresa, predominou uma atitude passiva, no sentido de acolher as iniciativas das produtoras externas, assim inviabilizando a procura de alternativas no mercado. A maioria dos programas de produção externa nacional, adquiridos nos géneros de entretenimento e de ficção, resultou mais da iniciativa das produtoras externas do que de uma posição activa e criativa da parte da RTP, o que levou a que, aquelas, se tenham de facto tornado nos programadores da Estação Pública.

A falta de estratégia e de planeamento na contratação dos programas, teve consequências nefastas não só ao nível da negociação das aquisições como na da estabilidade das grelhas de programação e levou a que, na aquisição de programas nacionais, se verificasse concentração em algumas das produtoras que integram o sector nacional do audiovisual.

Por outro lado, constatou-se que a RTP omitiu introduzir no clausulado dos contratos com as produtoras externas qualquer referência a objectivos quantificados para as audiências a atingir com os programas produzidos, o que conduziu a fazer recair sobre a estação pública todas as consequências quanto ao desempenho daqueles, sobretudo quando negativo.

Aliás, ao nível do desempenho atingido pelos programas, também não se tomou conhecimento de qualquer prática instituída na empresa conducente à avaliação, de modo sistemático, dos resultados atingidos com as suas exibições.

Observou-se, ainda, um enfraquecimento crescente da posição negocial da RTP, no domínio das aquisições por motivos que se ligam aos atrasos de pagamento registados para a generalidade dos fornecedores da empresa.

Finalmente, em termos da economia e da eficiência na aquisição/produção de programas, descortinaram-se diversos factores conducentes à não consideração pela empresa daqueles critérios de boa gestão financeira. Nomeadamente:

- pela constante incapacidade revelada pela RTP de reduzir, ou tão só conter, os custos com a aquisição/produção dos programas que exibe;
- pela não observância das directivas internas, emanadas do CA, em matéria de limites de custos, para efeitos da elaboração do orçamento e pelo não cumprimento dos orçamentos anuais elaborados pela empresa;
- pela significativa imobilização de recursos, que representa a carteira de programas da RTP, observando-se um não aproveitamento, na sua totalidade, dos que vão sendo adquiridos/produzidos;
- pela desadequação de custos da programação da RTP1, na perspectiva das receitas que a mesma gera e por comparação com os níveis de eficiência que os dois operadores privados nacionais registaram no período de 1997 a 1999;
- pela reduzida utilização da produção de programas pela própria empresa, permanecendo por aproveitar toda a sua capacidade produtiva, a qual, não obstante, afecta a respectiva estrutura de custos.

2.7.3 NO TOCANTE À INFORMAÇÃO DESPORTIVA

Entre os diferentes géneros de programas da RTP, a informação desportiva, na qual predominam as transmissões de jogos de futebol, representa a que acarreta o maior custo unitário, por hora de emissão.

Na RTP1, a informação desportiva e, em especial, as transmissões dos jogos de futebol, são os programas que apresentam a relação custo-benefício mais desequilibrada para a empresa, quando se comparam os custos com as receitas geradas por via da publicidade emitida.

A quase totalidade dos direitos para a exibição, pela RTP, de jogos de futebol, envolvendo equipas nacionais, é adquirida à OLIVEDESPORTOS. Esta empresa, cujo relacionamento com a RTP remonta ao ano de 1992, não só funciona como o intermediário entre os clubes e os operadores de televisão, financiando antecipadamente os primeiros, como detém, praticamente, o monopólio dos direitos de transmissão de jogos de futebol no país.

O que ressalta de todo o processo subjacente à aquisição de direitos à OLIVEDESPORTOS é a relação de complementaridade e de mútuos compromissos que tem existido entre a RTP e esta firma intermediária.

A RTP funciona como garantia para o escoamento dos direitos que a OLIVEDESPORTOS, praticamente, monopoliza, no domínio da transmissão dos jogos do futebol nacional. A OLIVEDESPORTOS, por seu turno, assegura à RTP a primazia das transmissões numa área em que as audiências são, em regra, mais elevadas, concedendo-lhe a preferência para a aquisição de direitos, e condescendendo, também, com a Estação pública, no tocante às dilações verificadas, nos últimos anos, quanto a prazos de pagamento.

E o facto é que, para a RTP, as transmissões de futebol têm acarretado acumulação de prejuízos, pelos elevados encargos que as aquisições de direitos representam.

Relativamente à participação da RTP no canal SPORT TV, da análise do que têm sido as suas contrapartidas, confrontadas com o investimento financeiro realizado, constata-se que a RTP se apresenta como um "contribuinte líquido" do canal de conteúdos desportivos. As receitas para a RTP, como contrapartida dos serviços prestados à SPORT TV, têm sido insuficientes e com margens próximas do zero.

Com feito, o Acordo Parassocial celebrado entre a TV CABO, a RTP e a PPTV, para regular as relações entre cada uma das empresas fundadoras e a empresa comum, SPORT TV, afigura-se desvantajoso para a RTP, na medida em que esta empresa, ao contrário do que acontece com os restantes dois sócios da SPORT TV, não assegura para si a produção dos conteúdos televisivos do canal de desporto, a partir da capacidade de que dispõe, não cobrando também qualquer margem de intermediação pelos direitos de transmissão de eventos que cede à SPORT TV.

Quanto à cedência de direitos à SPORT TV, apurou-se que a RTP, no período de 1998 a 2000, procedeu à cedência de diversos direitos a este canal sem qualquer tipo de contrapartida, atingindo os mesmos, no seu conjunto, valor significativo.

2.8 QUANTO ÀS EMPRESAS PARTICIPADAS PELA RTP

De um modo geral, as participações detidas pela RTP não têm revelado qualquer rentabilidade, caracterizando-se pelas contribuições negativas que têm acarretado para o accionista RTP.

Apenas a constituição, em 1999, da FO&CO, enquanto autonomização empresarial da área da produção própria de programas da RTP, anteriormente afecta ao CPL, representou uma das poucas medidas de reestruturação que acabou por ser implementada, preconizada pelos diversos estudos dos consultores da RTP, desde o final de 1994. A sua constituição, apesar de ter chegado a estar prevista a entrada de um parceiro estratégico no seu capital, acabou por revestir a modalidade de sociedade de capitais exclusivamente públicos.

Sublinhe-se que, se a existência desta empresa, por si só, não resolve os diversos problemas desta área de negócios da RTP, que têm sido identificados pelos seus consultores, já propicia maior sentido de responsabilização e de competitividade, derivado do facto de passarem a existir transacções reais no tocante às produções realizadas.

Quanto à RTC, o seu funcionamento, em geral, corresponde à lógica de um centro de custos que conduz a que os recursos que a empresa consome vão ditar a comissão que a RTP lhe paga pela comercialização da sua publicidade. Para ilustrar esta situação, chama-se à colação o ocorrido quando o contrato de concessão de serviço público veio impor restrições à RTP em matéria de publicidade. Então, ao invés de se ter procurado redimensionar os recursos a consumir pela RTC, aumentou-se a comissão desta empresa a pagar pela RTP.

Ao nível da dimensão da RTC, revelam-se excessivos os recursos de que dispõe, nomeadamente em termos de pessoal, ao menos quando comparados, para o exercício de actividades idênticas, com as de um operador privado, o qual dispunha, em 1998, apenas de cerca de metade dos recursos da RTC. Aliás, a sua existência, como empresa autónoma, carece de razão de ser, dado que bastaria que fosse a própria Estação que emite a publicidade a proceder, também, à sua comercialização através de uma área comercial e de marketing.

Relativamente às participadas LPE, EUROVÍDEO, EDIPIM e MULTIDIFUSÃO, da análise dos resultados de auditoria exterior, promovida pela RTP no final de 1996, constatou-se que a falência deste conjunto de firmas

decorreu de uma série de negócios desastrosos ou dos projectos que as mesmas representaram, nos quais predominou a ausência de estudos de viabilidade, a falta de clareza de diversos negócios assumidos, a ausência de fundamentação de várias decisões, a falta de controlo da gestão, bem como a pouca preparação dos seus órgãos e estruturas.

Relativamente às participações da RTP, realizadas no ano de 2000 e envolvendo a constituição das sociedades VIVER PORTUGAL e PORTO TV, é questionável que uma empresa tecnicamente falida, como a RTP, ainda subscreva novos investimentos financeiros, ademais quando as experiências passadas, embora distintas, acabaram por se saldar em novos prejuízos para a RTP.

2.9 QUANTO ÀS PERSPECTIVAS TRAÇADAS, EM FINAIS DE 2000, PARA O FUTURO DA RTP

No exercício de 2000, a acção do CA da RTP, apesar de se ter centrado na gestão corrente da empresa, acabou por introduzir diversas alterações ao nível da estrutura organizacional da mesma e por elaborar uma nova regulamentação interna para disciplina da utilização conferida aos seus sistemas de informação e de controlo interno.

Quanto à reestruturação da RTP, procedeu-se, ainda, em 2000, à contratação de novo trabalho externo, tendo, mais uma vez, em vista o diagnóstico da situação económico-financeira da empresa, e, bem assim, as projecções de custos e de receitas a realizar faseadamente num horizonte temporal até ao ano de 2004, para se atingir o equilíbrio de exploração da empresa.

Nestas projecções, que constituíram o Plano perfilhado pelo CA da RTP, ficou previsto que a empresa atingiria em 2004 um resultado líquido negativo de cerca de 1,6 milhões de contos – 8 milhões de Euros, sem encargos financeiros incluídos e considerando a atribuição pelo Estado de uma IC anual de 25 milhões de contos – 124,7 milhões de Euros.

Para além destas projecções, contidas no referido trabalho de consultoria, não se conhece a existência de qualquer outro documento ou Plano, que vincule formalmente a RTP e o accionista Estado às medidas de reestruturação a implementar, aos objectivos a atingir e aos apoios financeiros a conceder pelo mesmo Estado.

Mesmo relativamente às projecções financeiras para o futuro, considera-se que existem fortes constrangimentos que podem inviabilizar o equilíbrio da exploração da RTP no prazo de 4 anos.

Com efeito, as receitas de publicidade estimadas para 2001 (cerca de 16,7 milhões de contos – 83,3 milhões de Euros) encontram-se sobrevalorizadas, em relação à previsão de cerca de 11,1 milhões de contos – 55,4 milhões de Euros, estabelecida pela RTC para este ano, ao que acresce o facto de as receitas projectadas no Plano para 2004 contemplarem ainda um aumento de cerca de 3,1 milhões de contos – 15,5 milhões de Euros, em relação às que o mesmo estabeleceu para 2001.

No domínio dos custos a atingir, as reduções projectadas no Plano, relativamente aos FSE e outros custos desembolsáveis, nos quais se incluem as aquisições de programas, reflectem os níveis de receita de publicidade que se previa alcançar. Ora, estando estas sobrevalorizadas, será necessário uma redução de custos ainda maior, afinal compatível com o nível real das receitas a realizar.

Acresce que se encontra ainda prevista a constituição de 2 novos canais temáticos, a introduzir na televisão por cabo, bem como a transformação da RTP2 num canal com uma forte componente informativa. Tudo iniciativas que, apesar de indiciarem um acréscimo futuro dos custos a suportar pela empresa, não ficaram contempladas nas projecções que os consultores elaboraram para o período de 2001 a 2004.

De igual modo, a contratação de um Director-Geral para a Estação, em Outubro de 2001, se se repetirem as situações do passado, de acordo com as quais a designação de um novo Director de Programas acarretava, também, a aquisição de novas grelhas de programação, sem que os conteúdos anteriormente adquiridos fossem aproveitados na sua totalidade, poderá significar novos encargos para a empresa, para além dos que decorrem da contratação de pessoal que o preenchimento daquele cargo sempre implicou. Para já, não pode deixar de se sublinhar o facto de, consoante informação escrita fornecida pelo CA da RTP, a solicitação do TC, só ao novo Director-Geral de Antena, contratado em 4 de Outubro de 2001, foi, para além de outras regalias, atribuída uma remuneração mensal global bruta de 43.374,97 Euros, a suportar por uma empresa pública tecnicamente falida.

Finalmente, quanto à prestação do serviço público de televisão, permaneciam por eleger e concretizar, por parte do Estado, os adequados e necessá-

rios mecanismos que garantissem a correspondência entre a atribuição dos apoios financeiros públicos e o efectivo cumprimento, pela RTP, das suas obrigações de serviço público.

3. RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração o conteúdo do relatório da presente auditoria à RTP e, em particular, as suas conclusões, bem como as respostas produzidas no exercício do princípio do contraditório, o Tribunal considera dever formular as seguintes principais recomendações, anotando que devem ser entendidas, no âmbito temporal e no contexto inerentes ao período coberto pelos trabalhos:

3.1 ENDEREÇADAS AO GOVERNO, ENQUANTO CONCEDENTE E ACCIONISTA ÚNICO DA RTP

- O Estado, enquanto accionista, deve definir e estabelecer as orientações estratégicas para o futuro da empresa, nomeadamente em termos de objectivos e de metas quantificadas, fazendo, também, a RTP cumprir o disposto no Dec-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro;
- O accionista público único deve vincular, formalmente, a administração da empresa a um processo de reestruturação que conduza à viabilidade da exploração, e desencadear, também, em função disso, o saneamento financeiro da RTP, definindo claramente as responsabilidades de ambas as partes;
- O Estado concedente deve, por outro lado, proceder à revisão do contrato de concessão, no sentido de o clarificar e precisar com vista a definir os objectivos e os termos de referência da prestação de serviço público, assim possibilitando, também, a subsequente avaliação do seu cumprimento;
- O Estado concedente deve instituir e fazer funcionar os adequados mecanismos de controlo quanto à prestação do serviço público de televisão, de modo a que a subsidiação pública corresponda ao efectivo cumprimento das obrigações a que a concessionária se encontrar sujeita, concretizando, também, por seu lado, efectiva e tempestiva realização das suas obrigações de financiamento;
- O concedente, no âmbito, também, da revisão do contrato de concessão, deve promover iniciativas no sentido de auscultar o nível de satisfação dos telespectadores sobre a qualidade do serviço público prestado;

- O accionista público deve, também, ponderar sobre a necessidade da manutenção da PORTUGAL GLOBAL;

3.2 DIRIGIDAS À RTP E AO SEU CA

- Que concentre e direccione a sua actividade para a efectiva reestruturação económica da empresa, visando reduzir e racionalizar a totalidade dos seus custos, essencialmente ao nível da aquisição de programas e da política de pessoal, de modo a adequá-los às receitas obtidas, seja qual for a sua natureza e origem;
- Que incentive as medidas conducentes à racionalização da sua estrutura de recursos humanos, de modo a que a mesma seja compatível com o exercício da actividade em condições de eficiência e de produtividade, velando, nomeadamente, pelo controlo do absentismo e, à luz do plano de reestruturação económica da empresa, pela realização e suas condições, de novas contratações;
- Que defina uma estratégia para a aquisição de programas, em especial no que ao 1° canal respeita, disciplinando e clarificando, também, as políticas seguidas aos níveis da selecção, negociação e contratação de produtoras externas e de conteúdos;
- Ao nível da programação, que promova a identificação da relação custo-benefício obtida com os diversos programas emitidos, por forma a avaliar os resultados alcançados na prestação do serviço público de televisão e a suportar, também, as políticas prosseguidas em matéria de aquisição de conteúdos;
- Que analise e pondere a viabilidade futura da actual política de transmissões desportivas, em especial no que à área do futebol respeita, atendendo aos elevados prejuízos que esta área tem acarretado para a empresa;
- Que analise a viabilidade das suas empresas participadas, bem como a realização de novos projectos, preferencialmente segundo a perspectiva de concentração da actividade no seu core bussiness e atendendo às restrições financeiras impostas pelo inevitável processo de reestruturação da empresa;
- Que implemente um modelo de gestão e de controlo interno que conduza à responsabilização dos respectivos intervenientes no planeamento, na fixação de objectivos e no controlo orçamental, em obediência a princípios de racionalização de custos e, segundo critérios de produtividade e de value for money, ou seja, de economia, eficiência e eficácia;

- Ao nível da contabilidade interna, que proceda à reformulação do seu sistema de informação, na linha dos primeiros passos dados em 2000 para disciplinar a sua utilização e torná-lo útil à gestão, essencialmente ao nível do custeio dos programas e tendo em vista a construção de indicadores que permitam avaliar a eficiência e produtividade da gestão, promovendo, também, a sua atempada actualização;
- Em particular, no que ao controlo interno respeita, que promova a implementação de práticas para normalizar e disciplinar a fase que antecede a elaboração de propostas para a aquisição externa de programas, criando também as condições para a formação de um sistema de monitorização de preços dos conteúdos televisivos.

Aprovado a 6 de Junho de 2002

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 9/2002 – 2.ª S

Conselheiro Relator
Alves de Melo

Processo n.º 41/2001 – AUDIT
6 de Junho de 2002

ASSUNTO **Auditoria ao Sistema de Controlo dos Benefícios Fiscais das Contas Poupança habitação.**

- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- ESTATUTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS
- MOBILIZAÇÃO DOS SALDOS DE CONTAS
- CONTROLO FISCAL
- SISTEMA DE INDICADORES DE GESTÃO
- AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

I – SUMÁRIO

A auditoria de que se dá conta no presente documento visou a avaliação do sistema de controlo existente na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), relativamente aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação (CPH), bem como do grau de acatamento das recomendações do Tribunal de Contas expressas no Relatório de Auditoria n.º 40/00-2.ª Secção e no Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1998.

Do trabalho desenvolvido resultaram as seguintes observações e recomendações:

1.1 – OBSERVAÇÕES

O novo regime legal dos benefícios fiscais das CPH veio, de um modo geral, dar acolhimento às observações e recomendações do Tribunal de Contas, conforme se pôde constatar no decurso da acção realizada:

- Foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, um novo regime jurídico das CPH que reforçou os mecanismos de controlo destes benefícios fiscais;

- a matéria referente aos benefícios fiscais foi inserida na sua sede própria, o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), através de alteração ao art.º 38.º (actual art.º 18.º) operada pelo Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro, e mantida pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, permitindo melhor articulação e sistematização da mesma;

- a revisão do artigo em apreço do EBF veio constituir as instituições depositárias (ID) na obrigação de comunicar anualmente à DGCI relação de todas as CPH constituídas e entregas subsequentes, bem como de todas as mobilizações efectuadas;

- todas as mobilizações de saldos das contas têm de respeitar o prazo contratual mínimo de um ano de imobilização e os respectivos titulares apresentar às ID, no prazo de 60 dias a contar da data da mobilização, os documentos originais comprovativos dos pagamentos efectuados;

- encontra-se em fase de aprovação um projecto de Portaria visando introduzir modificações substanciais nas declarações modelo 15; porém, não se conhecendo o texto final da Portaria e a forma como será disponibilizada a informação através das novas declarações, não é possível extrair conclusões definitivas sobre a sua adequabilidade aos fins visados.

Refira-se que as alterações decorrentes deste novo regime jurídico serão, em princípio, aplicáveis a partir do exercício de 2001, porquanto se prevê que a Portaria seja publicada em breve.

Suscitam-se dúvidas quanto à aplicação ao exercício de 2001, porquanto o Decreto-Lei fixa o prazo de 30 de Junho para envio à DGCI das declarações modelo 15 e a portaria que aprovará o referido modelo não foi publicada.

Em termos de controlo administrativo, no decurso da presente auditoria verificou-se que continua a não ser feito de forma adequada o tratamento da informação recebida das ID (declarações modelo 15) e por constituir uma base de sujeitos passivos com CPH.

Da análise efectuada resulta que a situação detectada e transcrita no Relatório n.º 40/00-2.ªS não sofreu alterações, porquanto se continua a verificar que:

- a DGCI não dispõe de um controlo centralizado das declarações;

- a nível local e regional não se conhece qual o grau de controlo existente, admitindo-se porém que o mesmo seja reduzido tendo em conta as informações colhidas nos serviços centrais da DGCI e as constatações retiradas do trabalho desenvolvido na 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa;

- não existe um procedimento uniforme quanto ao preenchimento e envio das declarações por parte das ID;

- por vezes as declarações não se encontram correctamente preenchidas, porquanto são omissas quanto a elementos essenciais, como seja, a indicação dos códigos que identificam se as mobilizações dos saldos das CPH foram efectuadas para fins diferentes dos previstos na lei ou para outros fins em que seja obrigatória a comunicação;

- em caso de deficiente preenchimento das declarações, estas não são, em regra, devolvidas às ID para correcção.

Embora só a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro, seja obrigatório o envio, pelas ID, de relação de todas as CPH constituídas, entregas subsequentes e mobilizações de saldos, continua a sustentar-se que o tratamento da informação recolhida através dos antigos modelos 15 poderia ter possibilitado a criação gradual de bases de dados, ainda que com limitações.

Tendo em conta as alterações legislativas e a informação que será recolhida, considera-se que, se forem instituídas medidas visando clarificar e uniformizar procedimentos, verificar o cumprimento das obrigações declarativas e proceder ao tratamento da informação, a DGCI passará a dispor de instrumentos adequados para instituir um sistema de controlo dos benefícios fiscais das CPH.

O controlo administrativo deverá abranger o cruzamento de informação e a recolha de indícios de irregularidades a averiguar posteriormente em sede de controlo inspectivo.

No que respeita ao controlo inspectivo, pôde concluir-se que as acções inspectivas levadas a cabo pela DGCI em sede de IRS não têm vindo a ser dirigidas especificamente aos benefícios fiscais, só lateralmente envolvendo o controlo destes.

Contudo, conforme é do conhecimento do Tribunal[1], foi iniciada em 1999 uma acção especial de controlo cujo critério de selecção assentou no facto dos sujeitos passivos terem declarado usufruir de benefícios fiscais (1.ª fase) e, posteriormente, com vista a dar cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas apurar *"junto das instituições depositárias (...) se as mesmas preenchem correcta e escrupulosamente os modelos 15"* (2.ª fase).

Sobre os resultados da 1.ª fase desta acção, concluiu-se que:

- Foram fiscalizadas 71.434 declarações de IRS respeitantes ao ano de 1997, das quais em 94,4% dos casos pelo menos um dos sujeitos passivos tinha CPH e, destas, 29,6% tinha mobilizado a conta pelo menos uma vez nos exercícios de 1996 a 1998;

- a taxa de execução global (acções realizadas / previstas) foi de 76,2%, sendo que algumas Direcções de Finanças não executaram qualquer acção devido a carências de meios humanos e/ou a terem dado prioridade a acções consideradas mais rentáveis;

- os valores das correcções ao imposto ascenderam a 14.395 contos (cerca de apenas 202 escudos por declaração fiscal controlada), admitindo-se que a baixa rentabilidade da acção tenha que ver com o facto dos sujeitos passivos não terem sido seleccionados com base em indícios de risco de evasão fiscal e/ou os Serviços de Finanças não terem procedido a uma verificação rigorosa dos pressupostos do direito à fruição dos benefícios;

- relativamente à 2.ª DF de Lisboa, que foi objecto de atenção particular no âmbito desta auditoria, constatou-se que:

  - a taxa de execução foi de 87,5%, não se verificando porém uniformidade nas taxas de execução dos diferentes Serviços de Finanças;

[1] Relatório de Auditoria n.º 40/00-2.ªS

- 334 declarações fiscais (4,1% do total fiscalizado) tiveram correcções que originaram um acréscimo do imposto de apenas 237 contos;

- alguns documentos, que parece terem sido aceites pelos Serviços de Finanças, não são suficientes para comprovar que as mobilizações das CPH foram efectuadas para os fins previstos na lei.

Quanto à 2.ª fase, apurou-se que:

- os Inspectores Tributários não puderam concluir do cumprimento declarativo pelas ID, ou seja, da entrega na DGCI das declarações modelo 15 – consequentemente, não procederam à validação do seu correcto preenchimento, ficando assim prejudicada a consecução do objectivo central da acção;

- na generalidade as ID disponibilizaram à DGCI a informação solicitada, contudo a maioria não cumpriu os prazos estipulados, "sendo uma prática comum a este tipo de instituições o não cumprimento, em tempo útil, das solicitações da inspecção", verificando-se no caso em presença maior morosidade com o argumento da informação se encontrar dispersa pelos vários balcões;

- os manuais de procedimentos das ID, na maior parte dos casos, evidenciam pouco detalhe e são omissos quanto a aspectos essenciais, tais como a identificação dos documentos a exigir na utilização dos saldos das CPH e as circunstâncias que determinam a entrega dos modelos 15;

- não identificando o legislador qualquer tipo de comprovativo que justifique o fim para o qual o saldo mobilizado irá ser aplicado, um número elevado de ID aceitou, como justificativos, documentos como orçamentos para obras, contratos de promessa de compra e venda, cópias de cheques sobre terceiros ou declarações assinadas pelos clientes, que se entende não comprovarem a utilização dos saldos para os fins previstos na lei;

- foram identificados 520 sujeitos passivos de IRS com indícios de irregularidades, número bastante elevado tendo em conta a dimensão

da amostra seleccionada2 e que poderá ter que ver com alguma insuficiência do controlo efectuado na 1.ª fase da acção;

- os indícios de irregularidades foram objecto de comunicação às unidades orgânicas distritais respectivas, para efeito de correcção das situações tributárias, dando-se assim início a uma 3.ª fase que deverá ficar concluída no primeiro semestre do corrente ano.

1.2 – RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta o que ao longo do presente Relatório se apurou, o Tribunal de Contas entende dever recomendar à DGCI que:

- envide esforços no sentido de dar cumprimento às exigências decorrentes do novo regime jurídico das CPH;

- face às insuficiências legais apontadas pela DGCI no que respeita à especificação dos documentos que devem servir de comprovativos da mobilização dos saldos das CPH para os fins previstos na lei, se providencie no sentido da regulamentação desta matéria tendo em vista a uniformização dos procedimentos das ID;

- seja instituído e implementado um sistema de controlo dos benefícios fiscais em questão, integrando as vertentes administrativa e inspectiva;

- o controlo administrativo tenha em conta a verificação do cumprimento das obrigações declarativas das ID, a criação e manutenção de bases de dados das CPH, o recurso a outros indicadores (designadamente, recolhidos das declarações de IRS), bem como o cruzamento da informação, com vista a identificar situações de risco de evasão e fraude fiscal;

- sejam desencadeadas acções inspectivas aos sujeitos passivos de IRS beneficiários de CPH, a partir dos indícios de evasão e fraude detectados no controlo administrativo;

---

[2] A dimensão da amostra foi de 1.905, conforme se explicita na pág. 25 do presente relatório.

- sejam desencadeadas acções inspectivas junto das ID sempre que, através do controlo administrativo e/ou das acções dirigidas aos sujeitos passivos de IRS, se apurem indícios de incumprimento reiterado das obrigações declarativas, sem prejuízo de no decurso de outras acções de controlo fiscal, e por razões de economia de meios, ser também feito o acompanhamento da matéria em apreço;

- sem prejuízo do sistema a implementar no futuro, se não descure o controlo relativamente aos exercícios já decorridos não obstante as dificuldades existentes;

- se aperfeiçoe o actual Sistema de Indicadores de Gestão da DGCI, de molde a proporcionar informação estatística detalhada sobre os benefícios fiscais;

- seja comunicada ao Tribunal de Contas a avaliação dos resultados da acção levada a cabo pelas unidades orgânicas distritais da DGCI, na sequência do despacho de 15/01/2002 do Director-Geral dos Impostos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 21/02 – 2.ª S

Conselheiro Relator
Alves Cardoso

Processo n.º 47/2000
27 Junho 2002

ASSUNTO: **Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas**

- **PARCERIAS E INICIATIVAS PÚBLICAS**
- **INVESTIMENTO PÚBLICO**
- **DOTAÇÃO ORÇAMENTAL**
- **POLÍTICA ECONÓMICA**
- **NORMAS DE CONTROLO INTERNO**

CONCLUSÕES

As conclusões que se seguem procuram condensar os resultados de primeiro nível da Auditoria (cf. ponto 6).

1. As PIP não são ou, pelo menos, não esgotam as parcerias previstas no POE.

2. Há deficit de clareza e transparência no quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico.

3. As dotações orçamentais para as parcerias esgotam-se nas PIP e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC (por ex., ICEP, IAPMEI, DGCC e DGT).

4. É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários.

5. Há contradições e atropelos no processo de análise e aprovação das PIP.

6. Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de exigência/dispensa da Comissão de Análise.

7. Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis.

8. É questionável a adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos.

9. Não é fiável o acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos.

10. Não é fiável a avaliação dos projectos.

11. A economia, eficiência e eficácia dos fundos investidos nos projectos não é estimada ou as estimativas existentes são meramente qualitativas.

12. Não está devidamente fundamentada a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos, visto que excessiva para uns e contornável, pelo artifício das fases, para outros.

13. No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE.

14. É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP, com base nos seguintes pressupostos em relação à amostra auditada:

- A exclusão das PPP do âmbito das PIP reduzindo-as a ("cost centers"), com taxas de comparticipação das despesas que chegam aos 100%;
- As deficiências na avaliação dos projectos;
- As deficiências na definição das baterias de indicadores;
- As deficiências no controlo de execução e de custos;
- A ausência de controlo interno sobre áreas de risco óbvio;
- Rendibilidade muito questionável;

- A consagração de mais de 100 milhões de euros, correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP, a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME (consultadorias e observatórios).

RECOMENDAÇÕES

Partindo das conclusões base da auditoria e dos resultados de primeiro nível (cf. ponto 6), formulam-se as seguintes recomendações:

1. O quadro normativo deve ser interpretado ou clarificado por forma a não excluir as PPP como parcerias.

   As parcerias público-privadas não devem ser excluídas do POE. Não só porque é esse o entendimento de parcerias na comunidade internacional e, portanto, no POE, como também porque as PPP vêm constituindo um poderoso instrumento de política económica, cada vez mais utilizado em países como os EUA, a Inglaterra, a Suécia e a Alemanha e em organizações internacionais como a ONU.

   As PPP são o veículo mais adequado para fazer mobilizar o capital, a gestão e a técnica privada para sectores até aqui explorados ineficientemente ou menos eficientemente pela Administração Pública.

   Importa clarificar se podem ser beneficiários das PIP entidades com fins lucrativos, já que o entendimento corrente de que este instrumento lhes está vedado não tem reflexo na actual redacção do regulamento.

   O próprio conceito de PIP – Parceria e Iniciativa Pública carece de uma melhor caracterização e definição.

2. Deve ser procurado um maior equilíbrio nos fundos aplicados segundo os objectivos definidos para as parcerias.

3. Não deve ser excluída a contratualização de proveitos pela rendibilidade adicional induzida em anos subsequentes. Esta é aliás uma boa forma de controlar e avaliar o sucesso dos projectos.

4. É tecnicamente aconselhável a redução dos incentivos, relativamente ao previsto, segundo o grau de insucesso dos projectos, assim se responsabilizando mais seriamente os parceiros na análise da sua viabilidade.

5. O limite dos incentivos a fundo perdido para certas despesas, nomeadamente para intangíveis, feiras, exposições e desfiles parece excessivo face ao regime comunitário aplicável às PME, que fixa o limite de 50%, e, ainda assim, só para a primeira participação.

6. O Regulamento deve prever e regular o procedimento negocial inicial em que o promotor privado apresenta uma proposta a uma entidade pública ou em que uma entidade pública delibera apresentar uma proposta, de molde a que fiquem asseguradas no processo a não-discriminação, a igualdade e a isenção na escolha de parceiros ou na aceitação de uma proposta de parceria.

7. O Plano Estratégico das Parcerias e Iniciativas Públicas deve ser revisto de modo a poder cumprir devidamente a sua função, nomeadamente a missão que lhe é cometida pelo artigo 5° – n.° 1 "in fine" do Regulamento – "definir sinteticamente prioridades e objectivos a prosseguir". Deve além disso ser concertado com os planos sectoriais das diferentes direcções gerais e institutos do Ministério da Economia, por forma a que todo o processo de candidatura de torne fácil e transparente para todos os candidatos.

8. A intervenção da Comissão de Análise, prevista no artigo 9° do Regulamento, deve ser obrigatória, sendo mesmo o seu parecer positivo condição "sine qua non" para que o projecto possa ser agendado e apreciado pela Unidade de Gestão, sempre que a entidade promotora do projecto seja também o organismo competente para a sua apreciação.

9. As avaliações, intermédia e final, dos projectos devem ser rigorosas e efectuadas por entidade externa idónea e independente, escolhida ou, pelo menos, sancionada pela Área de Fiscalização do POE, ainda que continue sendo suportada pelo orçamento do projecto.

10. Deve ser posto particular cuidado na selecção da bateria de indicadores, com especial relevo para os indicadores de rendibilidade. Estes devem ser sancionados e fiscalizados pela Área de Fiscalização do POE.

11. A emissão de ordens de pagamento deve ser um "output" do sistema informatizado designado por Sistema de Informação do POE, o que faculta a conferência informatizada da generalidade das condições necessárias a essa emissão.

12. Quando os documentos de quitação sejam OPI – Ordens de Pagamento Internacional ou cheques, deve ser anexa ao dossier de despesa uma declaração de um responsável que ateste terem sido passados em nome do emitente da factura.

13. Em nenhuma circunstância devem ser efectuados pagamentos sem factura ou documento que a substitua e/ou sem recibo, salvo nos casos legalmente permitidos. A identificação das facturas e recibos na listagem de despesas deve ser completa e atempada.

14. Devem ser estabelecidas normas de controlo interno que assegurem um acompanhamento e controlo sobre a economia, eficiência, e eficácia das despesas elegíveis e não elegíveis dos projectos, incluindo a responsabilização nominal pela selecção de fornecedores e prestadores de serviços. Devem ser efectuadas pontual e aleatoriamente análises de eficiência sobre a selecção de fornecedores e prestadores de serviços e sobre os preços e quantidades dos serviços e bens consumidos.

15. Devem ser nomeados os grupos técnicos de acompanhamento ou então revisto esse aspecto do quadro normativo.

16. Os custos dos serviços prestados pelos OCC devem ser estimados e imputados aos projectos.

17. Deve ser reforçada a competência e os meios da Área de Fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP). Especificamente: deve ser reforçada a sua competência técnica, a sua iniciativa e a sua dinâmica; deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de avaliação dos projectos; pontualmente deve promover auditorias internas, atravessando os diversos projectos em cada etapa da sua execução.

Aprovado a 27 de Junho de 2002

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 26/02-2ªS

Conselheiro Relator
Freitas Pereira

Processo n.º 26/2001
27 de Junho de 2002

ASSUNTO **Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo de Pensões**

- ATRIBUIÇÃO DE PENSÕES
- SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES
- INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS
- CONTROLO DE QUALIDADE

II. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

II.1 CONCLUSÕES

As conclusões que de seguida se apresentam, encontram-se agrupadas de acordo com as duas grandes áreas cobertas pelo âmbito desta auditoria, nomeadamente:

- Processos de Atribuição e Controlo de Pensões
- Processos de Gestão de Sistemas de Informação.

II.1.1 Processos de Atribuição e Controlo de Pensões

Os resultados da auditoria indicam que a atribuição e o pagamento de pensões são efectuados, em grande parte, de forma correcta, assegurando que as pensões pagas são as devidas, nos termos da lei em vigor. A aplicação da legislação na execução destes processos é, geralmente, bem executada, compensando algumas fraquezas no funcionamento do sistema; considera-se, no entanto, que são necessárias melhorias para assegurar uma melhor eficiência e um controlo mais efectivo destes processos.

II.1.1.1 Processo de Gestão de Requerimentos

O processo de Gestão de Requerimentos, que começa com a recepção do requerimento de uma pensão, requer melhorias significativas, em termos do seu funcionamento e níveis de automatização. Os CDSSS, como as entidades mais próximas do público, devem ter a informação necessária para:

- prestar um atendimento eficiente ao público, e
- poder confrontar e validar a informação apresentada na recepção de um requerimento de pensão.

Para dar satisfação a estas necessidades, vai ser necessária uma maior integração dos sistemas dos CDSSS e do CNP, principalmente no que se refere à integração e validação da carreira contributiva e à identificação de contribuintes. Os atrasos na integração de informação proveniente dos CDSSS contribuem para uma carga administrativa adicional, que não é justificada. Estas medidas são fundamentais para reduzir os atrasos no processamento dos requerimentos e melhorar a qualidade dos serviços prestados ao público.

Existe, também, uma clara necessidade de reforçar a aplicação existente com funcionalidades ou controlos aplicacionais interactivos que validem a informação registada e mantenham um rasto de alterações no sistema, de forma a que:

- os erros ou omissões sejam corrigidos no acto da sua introdução;
- parte da conferência e verificação da informação necessária para o deferimento de uma pensão seja automaticamente verificada;
- o envio de processos de requerimentos incompletos para o CNP seja minimizado;
- o processo seja monitorizável com maior facilidade; e
- se possa produzir indicadores de gestão adequados sobre o seu funcionamento.

Sem um nível de indicadores de gestão adequados e atempados sobre a eficiência deste processo, é difícil apontar as causas e instituir as medidas necessárias para a sua melhoria.

I.1.1.2 Processo de Atribuição e Cálculo de Pensões

De acordo com o trabalho realizado e com os pressupostos assumidos na avaliação dos processos de "atribuição e controlo de pensões", tudo indica que o cálculo e o pagamento se encontram adequadamente controlados, não se afigurando a existência de erros materiais. Os resultados dos testes efectuados confirmam que existem controlos efectivos que detectam e corrigem a maioria dos potenciais erros.

Mesmo assim, identificou-se a ausência de uma segregação das funções efectiva, no que respeita ao deferimento de uma pensão, o que representa um factor adicional de exposição a riscos no processo de atribuição de pensões, pois que se trata de um requisito determinante para assegurar que somente as pensões válidas são processadas e pagas.

Considera-se que o processo de cálculo de pensões não está adequadamente suportado por aplicações informáticas, devido, principalmente:

- aos regimes especiais, para os quais não existem, ainda, programas de cálculo; e
- à necessidade de desenvolvimentos significativos para dar resposta a um novo regime.

Esta falta de suporte informático a este processo contribui significativamente para a ineficiência deste processo e para o atraso na atribuição de pensões.

II.1.1.3 Processamento e Pagamento de Pensões

O Processo de Processamento e Pagamento de Pensões está razoavelmente bem controlado, embora se reconheça que ainda existem riscos significativos no tratamento e registo das devoluções de pensões, bem como ineficiências na reconciliação dos pagamentos efectuados. Considerando que o ISSS está a promover o incremento de pagamento de pensões através dos bancos, será necessário melhorar a integração automática da informação recebida dos mesmos.

Dadas as limitações dos sistemas existentes, a longo prazo o ISSS deve seriamente considerar o redesenho dos sistemas, de forma que as alterações legislativas sejam parametrizáveis e não programadas. Os novos sistemas

devem também contemplar a necessidade de um rasto de auditoria melhorado, para que a despistagem das alterações efectuadas aos processos seja facilitada.

Finalmente, considera-se que os impactes das alterações legislativas às pensões deverão ser minimizados, adoptando um processo de actualização mais estruturado, que considere, nomeadamente, um timing para a elaboração dos projectos legislativos, e a comunicação às entidades competentes antes da sua publicação.

II.1.1.4 Maturidade e Eficiência dos Processos

A avaliação da maturidade dos processos de "atribuição e controlo de pensões" pode ser resumida nos termos do quadro que segue:

Tabela 1 - Avaliação dos Processos de Atribuição e Controlo de Pensões

Nome do Processo e Actividades Associadas	Avaliação de Maturidade		Objectivos de Controlo Atingidos							
	Patamar de Evolução da Actividade	Pontuação	Classificado	Registado	Lançado	Sumariado	Real	Atempado	Eficiente	Eficaz
Gestão de Requerimentos										
Recepção e Registo do Requerimento	Repetitivo	2	☑	☒	☑		☑	☑	☒	☒
Identificação do Beneficiário	Gerido	4	☑	☑			☑		☑	☑
Envio e Integração de Informação com o CNP	Repetitivo	2		☒				☒	☒	☒
Atribuição e Cálculo de Pensões										
A Conferência e Deferimento de Processos	Gerido	4		☑			☒	☒	☒	☒

	O Cálculo da Pensão	Definido	3		☑			☑	☑	☑	☑
Processamento e Pagamento de Pensões											
	Actualização Periódica das Pensões	Repetitivo	2		☑			☑	☑	☒	☑
	Processamento Mensal das Pensões	Definido	3	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☒	☒
	Pagamento de Pensões	Definido	3	☑	☒	☑	☑	☑	☑	☒	☒
	Avaliação Global do Processo	**Definido**	**3**								

Legenda:

☑ - Existem controlos que suportam o objectivo de controlo e os mesmos são efectivos

☒ - Existem controlos que suportam o objectivo de controlo mas não são efectivos

☐ - Não existem controlos que suportem o objectivo de controlo.

O processo de Atribuição e Controlo de Pensões está razoavelmente definido, embora apresentando áreas onde é possível efectuar melhorias, nomeadamente no que respeita à eficiência das actividades nele envolvidas. O potencial que a utilização mais intensiva dos Sistemas de Informação oferece, como ferramenta de controlo e desempenho do processo, não é adequadamente aproveitado, considerando-se que existem várias lacunas na integração e uniformização dos sistemas existentes, que resultam em:

- aumento desnecessário da carga administrativa inerente ao processo de atribuição de pensões;
- gestão detalhada do sistema, que seria facilitada pela interligação da informação operacional e financeira;
- aumento dos custos necessários para o funcionamento, gestão e manutenção dos processos; e
- inferior qualidade dos serviços prestados pelos funcionários do ISSS no contacto directo com o público, pela inadequação do nível de informação prestado pelo sistema às necessidades existentes.

Atendendo à realidade do SSSS, os objectivos de controlo sobre a eficácia e a eficiência dos processos devem ter um destaque especial. Neste contex-

to, devem merecer especial atenção todos os aspectos que contribuam para uma melhoria dos serviços prestados e para a diminuição da carga administrativa excessiva, associada aos processos operacionais. Para atingir este objectivo, terá que ser reforçada a automatização dos processos e integração de sistemas do SSSS.

Quanto à avaliação das aplicações que suportam todo o processo, observou-se que as aplicações existentes não oferecem uma cobertura suficiente para os regimes de pensões especiais, contribuindo, assim, para o elevado volume de processos cujo tratamento é manual; como factores de maior risco, refere-se que o desenho das aplicações:

- não oferece um rasto de alterações de dados suficiente para averiguar, com um nível de detalhe suficiente, o histórico de alterações;
- não facilita o confronto e validação automática da informação introduzida, aumentando o risco de ocorrência de problemas relacionados com a qualidade da informação produzida;
- não permite dar uma resposta atempada às inúmeras alterações provenientes da legislação, obrigando a esforços adicionais de produtividade dos elementos das Unidades Informáticas;
- não permitem a execução online de várias estatísticas e relatórios de controlo que permitiriam uma melhor gestão dos processos.

Detectou-se, por outro lado, a necessidade de uma maior integração da informação trocada entre os sistemas existentes nos CDSSS e os centralizadores de pagamentos (como os bancos).

II.1.2 Processos de Gestão de Sistemas de Informação

A arquitectura dos sistemas e tecnologias de informação do SSSS encontra-se numa fase de grandes transformações, que terão, previsivelmente, um impacte significativo sobre os seus processos, tecnologias e recursos humanos, tendo como principal objectivo a significativa melhoria qualitativa dos serviços prestados, bem como a obtenção de eficiências resultantes da informatização de processos.

O sucesso desta transformação e a realização das melhorias preconizadas para o sistema de atribuição e controlo de pensões depende de uma articulação detalhada das estratégias de sistemas de informação a serem adopta-

das, mas, também, das políticas e dos procedimentos necessários para dar efeito a essas estratégias.

II.1.2.1 Processo de Planeamento e Estratégia de TI

Os resultados da avaliação das actividades relacionadas com o processo de Planeamento e Estratégia de TI apontam para a necessidade de se definir vários aspectos para a gestão dos sistemas de informação do SSSS.

Os passos já tomados, em termos da estratégia estabelecida, requerem que as políticas e procedimentos necessários para dar efeito às mesmas sejam definidas e divulgadas a todo o universo de utilizadores do SSSS. Como parte integrante desta iniciativa, é importante que as Políticas e Procedimentos, ainda por desenvolver, providenciem uma maior cobertura dos aspectos de gestão da qualidade e dos riscos globais inerentes aos sistemas de informação.

A estratégia de sistemas de informação definida pelo IIES é um importante ponto de partida para esclarecer as suas necessidades, em termos da futura arquitectura e organização dos sistemas de informação do SSSS. Os passos já tomados requerem a definição de políticas e de procedimentos de segurança dos sistemas de informação, necessitando ainda de ser desenvolvidos e integrados os aspectos relacionados com a Avaliação de Riscos de TI e de Gestão de Qualidade.

II.1.2.1.1 Maturidade e Eficiência do Processo

Os resultados da avaliação efectuada sobre as actividades que constituem o Processo de Planeamento e Estratégia de TI do SSSS são resumidos na tabela seguinte:

Tabela 2 - Maturidade e Eficiência dos Processos de Gestão de Sistemas de Informação

Nome da Actividade	Avaliação de Maturidade	Pontuação	Confidencialidade	Integridade	Disponibilidade	Eficácia	Eficiência	Cumprimento	Fiabilidade
Definição da Estratégia de TI	Repetitivo	2				D	P		
Definição de uma Arquitectura de Informação	Definido	2	P	P		D	P		
Definição da Direcção Tecnológica de TI	Repetitivo	2				D	P		
Definição da Organização de TI e outras Interdependências	Repetitivo	2				D	P		
Gestão dos Investimentos em TI	Definido	3				D	D		P
Comunicação das Orientações Estratégicas	Repetitivo	2				D		P	
Gestão dos Recursos Humanos	Principiante	1				D	D		
Cumprimento com Requisitos externos	Definido	3				D		D	P
Avaliação de Riscos de TI	Repetitivo	2	D	D	D	D	P	P	P
Gestão dos Projectos em Curso	Repetitivo	2				D	D		
Gestão da Qualidade	Repetitivo	2				D	D		P
Avaliação Global	Repetitivo	2							

Legenda:
D – A actividade tem um impacte directo sobre o objectivo de controlo.
P – A actividade tem um impacte indirecto sobre o objectivo de controlo.

II.1.2.2 Processo de Aquisição e Desenvolvimento de Sistemas

O processo de Aquisição e Desenvolvimento de Sistemas é fundamental para traduzir as necessidades, dos serviços de processamento de informação, em sistemas e aplicações. É necessário um efectivo controlo deste processo para que as estratégias de sistemas de informação e, indirectamente, as estratégias de "negócio", sejam alcançadas.

II.1.2.2.1 Maturidade e Eficiência do Processo

A tabela a seguir apresenta um resumo da avaliação efectuada relativamente às actividades inerentes a este Processo.

Tabela 3 - Maturidade e Eficiência do Processo de Aquisição e Desenvolvimento de Sistemas

Nome da Actividade	Avaliação de Maturidade	Pontuação	Confidencialidade	Integridade	Disponibilidade	Eficácia	Eficiência	Cumprimento com	Fiabilidade
Identificações de Soluções	Repetitivo	2				D	P		
Aquisição e Manutenção de Aplicações	Repetitivo	2		P		D	D	P	P
Aquisição e Manutenção da Arquitectura de Tecnológica	Principiante	1		P		D	D		
Desenvolvimento e Manutenção de Procedimentos de TI	Principiante	1		P		D	D	P	P
Instalação e Certificação de Sistemas	Repetitivo	2		P	P	D			
Gestão da Mudança	Repetitivo	2		D	D	D	D		P
Avaliação Global	Repetitivo	2							

Legenda:
D – A actividade tem um impacte directo sobre o objectivo de controlo.
P – A actividade tem um impacte indirecto sobre o objectivo de controlo.

Os resultados da avaliação das actividades relacionadas com o processo de aquisição e desenvolvimento de sistemas de TI indicam que existem várias actividades com um nível de maturidade razoável; no entanto, considera-se que as entidades auditadas carecem dos seguintes controlos:

a adopção de uma metodologia formal e standard na execução de trabalho de desenvolvimento de sistemas através das várias fases do seu ciclo de vida (System Development Life Cycle - SDLC);
a definição formal dos requisitos mínimos para o teste e aprovação de qualquer desenvolvimento ou alteração aos sistemas de informação do SSSS.

A manutenção de procedimentos de TI dependerá, em parte, da definição das políticas e procedimentos anteriormente referidos.

II.1.2.3 Processo de Operação do Ambiente de TI

II.1.2.3.1 Maturidade e Eficiência do Processo

A tabela seguinte apresenta um resumo das avaliações das actividades inerentes a este Processo.

Tabela 4 - Maturidade e Eficiência do Processo de Operação do Ambiente de TI

Nome da Actividade	Avaliação de Maturidade	Pontuação	Confidencialidade	Integridade	Disponibilidade	Eficácia	Eficiência	Cumprimento com Requisitos	Fiabilidade
Definição dos Níveis de Serviço	Não existente	0	P	P	P	D	D	P	P
Gestão dos Serviços Prestados por Terceiros	Definido	3	P	P	P	D	D	P	P
Gestão da Performance e da Capacidade	Repetitivo	2			P	D	D		
Assegurar a Continuidade dos Serviços Prestados	Repetitivo	2			D	D	P		
Gestão da Segurança dos Sistemas	Principiante	1	D	D	P			P	P
Identificação e afectação dos custos	Não existente	0					D		D
Prestação de Apoio e Formação aos Utilizadores	Principiante	1				D	P		
Apoiar e aconselhar os Clientes	Principiante	1				D	D		
Gestão da Configuração	Principiante	1			P	D			P

Nome da Actividade	Avaliação de Maturidade	Pontuação	Confidencialidade	Integridade	Disponibilidade	Eficácia	Eficiência	Cumprimento com Requisitos	Fiabilidade
Resolução e Gestão de Problemas de TI	Principiante	1			P	D	D		
Gestão dos Dados	Principiante	1		D					D
Gestão das Instalações Físicas	Principiante	1		D	D				
Gestão das Operações	Principiante	1		P	P	D	D		
Avaliação Global	Principiante	1							

Legenda:
D – A actividade tem um impacte directo sobre o objectivo de controlo.
P – A actividade tem um impacte indirecto sobre o objectivo de controlo.

A avaliação das actividades inerentes ao processo de Operação do Ambiente de TI evidenciou uma alta dependência das entidades do SSSS relativamente aos colaboradores de cada um dos serviços/unidades de Sistemas de Informação, resultado da não formalização e da não sistematização dos procedimentos para execução das actividades inerentes a este processo. A formalização de procedimentos e rotação de tarefas permitirá sistematizar e reduzir esta dependência.

Adicionalmente, a inexistência de políticas de segurança aumenta o risco de os colaboradores do SSSS, não tendo consciência das suas responsabilidades, como utilizadores e administradores dos SI, poderem pôr em causa a confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação.

Existem várias oportunidades de melhoria, através da automatização das tarefas em cada uma das seguintes actividades, nomeadamente:

- Gestão da Performance e da Capacidade;
- Gestão da Segurança dos Sistemas;
- Gestão da Configuração; e
- Gestão das Operações.

Finalmente, como forma de gerir melhor a continuidade dos serviços de Sistemas de Informação, entende-se ser necessário impor, como prioridade, a definição de planos de disaster recovery para os SI, devendo, entre outros aspectos, ser determinados procedimentos de salvaguarda de cópias de segurança fora das instalações de processamento.

II.1.2.4 Processo de Monitorização dos Processos de TI

II.1.2.4.1 Maturidade e Eficiência do Processo

A tabela apresenta um resumo das avaliações das actividades inerentes ao Processo em causa.

Tabela 5 - Maturidade e Eficiência do Processo de Monitorização dos Processos de TI

Nome da Actividade	Avaliação de Maturidade	Pontuação	Confidencialidade	Integridade	Disponibilidade	Eficácia	Eficiência	Cumprimento de Requisitos	Fiabilidade
Monitorização dos Processos de TI	Não existente	0	P	P	P	D	D	P	P
Avaliação do controlo interno de TI	Principiante	1	P	P	P	D	D	D	P
Certificação de Serviços e Sistemas	Não existente	0	P	P	P	D	D	D	P
Execução de Auditorias Independentes	Não existente	0	P	P	P	D	D	D	P
Avaliação Global	Não existente	0							

Legenda:
D – A actividade tem um impacte directo sobre o objectivo de controlo.
P – A actividade tem um impacte indirecto sobre o objectivo de controlo.

Os resultados da avaliação efectuada ao modo de Monitorização dos Processos de TI indicam que não existem, nas entidades do SSSS, actividades suficientemente definidas para, de forma adequada, a poderem assegurar.
Em conclusão, reconhecem-se os significativos esforços efectuados por parte das várias entidades do ISSS para assegurar a correcta atribuição e controlo de pensões, existindo, ainda assim, diversas áreas que exigem uma maior atenção. Assim, a reestruturação e melhoria de sistemas de informação deve:

- assegurar também uma melhoria de controlos nos processos informatizados;
- ser efectuada de forma controlada para assegurar a qualidade dos sistemas disponibilizados;
- considerar de forma integrada as melhorias necessárias relativas aos aspectos relacionados com recursos humanos, para que os benefícios dos novos sistemas sejam alcançados.

II.2 Síntese das Recomendações

Os processos de atribuição e controlo de pensões têm um único objectivo, nomeadamente a prestação de um serviço ao público que seja:

☑ Eficiente na atribuição e deferimento de uma pensão, sem prejudicar o requerente com atrasos significativos na avaliação do seu requerimento;

☑ Efectuado de forma controlada, para que a pensão atribuída e paga seja correcta e devida em termos da legislação aplicável; e

☑ Eficaz na utilização de recursos humanos e informáticos para efectuar a prestação desse serviço.

Esta caracterização é importante para estabelecer o patamar de qualidade desejado para este serviço, permitindo também que as recomendações apresentadas vão ao encontro deste objectivo.

As recomendações que de seguida se apresentam encontram-se agrupadas[7] de acordo com as duas grandes áreas cobertas pelo âmbito desta auditoria, a saber:

[7] Face à complexidade dos sistemas auditados e para evitar repetições desnecessárias.

☑ Processos de Atribuição e Controlo de Pensões;

☑ Processos de Gestão de Sistemas de Informação.

Esta síntese é um resumo das recomendações principais deste relatório – detalhadas, por processo, no Anexo C – Recomendações Detalhadas – as quais deverão ser encaminhadas, pelas entidades visadas, às unidades orgânicas a que dizem respeito.

II.2.1 Processos de Atribuição e Controlo de Pensões

Integração de Sistemas

Os processos abordados representam a última fase do ciclo de vida de um beneficiário/utente do Regime Geral de Pensões e, como tal, já dependem de informação proveniente de processos anteriores, devendo estar devidamente integrados com estes.

Deste modo, o processo de gestão de requerimentos tem que começar com a maior integração da informação entre os vários sistemas informáticos que suportam a identificação de beneficiários, bem como o registo da sua carreira contributiva. Uma maior integração destes sistemas permitirá que:

☑ Os elementos de informação inerentes a um requerimento de pensão sejam disponibilizados, a fim de:

- Permitir a validação da informação apresentada no requerimento no momento em que é apresentado no CDSS;
- Reduzir o volume de informação introduzido no sistema com a apresentação do requerimento; e
- Reduzir o volume de correspondência necessária para esclarecer eventuais duvidas.

☑ O cálculo das pensões seja automático, minimizando a intervenção humana, necessária, neste momento, para inserir informação omissa no cálculo.

☑ A informação financeira inerente ao processamento de pensões seja integrada automaticamente no sistema financeiro do ISSS (integração directa com o SAP R/3).

☑ A execução dos pagamentos seja efectuada e reconciliada electronicamente com os bancos "centralizadores", permitindo, assim, uma gestão mais eficiente das tesourarias do IGFSS.

☑ Uma maior informação de gestão seja disponibilizada para permitir avaliar o desempenho dos seus processos, bem como outros aspectos relacionados com as responsabilidades do SSSS.

Uma Presença Online

A integração destes sistemas também pode oferecer outros benefícios. Numa situação de integração desta informação, o ISSS teria a opção de utilizar a sua presença na Internet para mais do que simplesmente a divulgação de legislação e outra informação. Com os devidos mecanismos de segurança implementados, é também possível disponibilizar, através da Internet, a cada beneficiário/utente a capacidade de:

☑ Validar o seu histórico de contribuições;

☑ Actualizar outras informações, como moradas e detalhes de contas bancárias;

☑ Efectuar simulações de cálculos, com base no seu histórico de contribuições;

☑ Preparar e, eventualmente, apresentar requerimentos de pensão, e

☑ Comunicar com o ISSS.

A apresentação das declarações de contribuições em formato electrónico por parte das empresas vai permitir reduzir os atrasos no registo da carreira contributiva, possibilitando, assim, ao contribuinte/beneficiário validar os seus registos de contribuições e os seus dados pessoais de forma quase imediata. A possibilidade de apresentação de um requerimento online permitirá que:

☑ A carreira contributiva do requerente possa ser validada pelo próprio antes de apresentação do requerimento;

☑ A validação automática da informação declarada no requerimento;
☑ O requerente/beneficiário/utente tenha um meio de actualizar os seus dados pessoais como morada e detalhes bancários;

☑ O volume de informação introduzido pelos elementos do CDSSS seja significativamente reduzido;

☑ A recepção do requerimento sirva somente para confrontar a declaração efectuada pelo conferente com os documentos apresentados;

☑ O status do requerimento seja visível ao requerente quando acede via Internet, poupando assim tempo e custos de deslocações aos CDSSS;

☑ As simulações de pensões prováveis sejam efectuadas online, reduzindo assim o volume de requerimentos manuseados pelos CDSSS e pelo CNP; e

☑ O requerente possa imprimir uma cópia do seu requerimento preenchido para eventual apresentação, com a documentação comprovativa necessária, ao respectivo CDSSS.

Dado que nem todos os requerentes terão acesso à Internet, será ainda necessário disponibilizar outras formas de apresentação dos requerimentos de pensão; mas, as maiores eficiência e eficácia associadas à apresentação de requerimentos online permitirão uma maior disponibilidade, por parte dos CDSSS, para dar resposta a um volume de requerimentos cada vez maior.

Esta solução pouparia tempo e custos, ao Estado e ao requerente, no processo de recepção e processamento do requerimento de uma pensão, dando também resposta a outro aspecto apontado neste relatório – a falta de diferenciação, em termos de prioridade, entre o tratamento dado a cálculos prováveis de pensão e a cálculos efectivos.

Definição de Prioridades

Considera-se que um cálculo provável de pensão representa a prestação de um serviço de informação para que o requerente possa avaliar se deve ou não reformar-se. O cálculo provável não tem que conferir o direito a uma

pensão, mas oferecer uma simulação da pensão que um beneficiário poderá receber no momento de reforma. Uma simulação efectuada online, com os dados reais do beneficiário, ofereceria uma resposta mais atempada sem a carga administrativa (e eventuais atrasos) associada a um requerimento de pensão efectivo.

Na medida do possível, o ISSS deve também desenvolver os conhecimentos e as competências necessárias para que os cálculos de pensões prováveis sejam efectuados nos CDSSS, dando assim uma resposta mais imediata ao público e reduzindo o volume de requerimentos que têm que ser processados e enviados para o CNP para eventual deferimento. Esta diferenciação permitirá:

☑ Dar prioridade ao deferimento de requerimentos de pensão definitivos;

☑ Criar mais conhecimentos e competências nos CDSSS, no que se refere ao deferimento de pensões; e

☑ Reduzir os prazos de resposta médios do ISSS aos requerimentos apresentados.

Flexibilidade de Cálculo

A legislação inerente ao deferimento e cálculo de pensões não é estática. Assim, considera-se que os sistemas e programas que dão apoio ao cálculo das pensões têm que ser suficiente flexíveis para dar resposta a uma legislação dinâmica.

Deste modo, recomenda-se que o programa de cálculo de pensões seja parametrizável, de forma que qualquer alteração no cálculo da pensão necessite somente da alteração da parametrização da fórmula e não da alteração dos programas que efectuam os cálculos.

O CNP já efectua a codificação do tipo de pensão consoante o tipo de regime aplicável à pensão. Recomenda-se, por isso, que a fórmula de cálculo seja parametrizável consoante código da pensão, de forma a impedir a alteração do programa de cálculo cada vez que um cálculo de pensão novo tenha que ser introduzido.

Também a validação do cálculo, por parte do conferente, deve ser efectuada com um programa online, que permita essa validação e a impressão do verbete no momento em que o cálculo é efectuado. Este aspecto permitirá reduzir o nível de manuseamento de requerimentos e o prazo necessário para o deferimento de um requerimento.

Os programas utilizados devem também assegurar que todos os dados introduzidos no cálculo são gravados e fazem parte do respectivo registo no sistema. Em situações onde o cálculo da pensão é efectuado mais do que uma vez, todos os cálculos que originem uma alteração ao valor de pensão a pagar devem ficar registados como parte do histórico do requerimento, para assegurar o rasto das alterações.

II.2.2 Processos de Gestão de Sistemas de Informação

Estratégia de Sistemas de Informação

Para alcançar o objectivo de uma arquitectura de sistemas de informação integrada, que suporte de forma efectiva os processos do ISSS, é necessário ter:

- ☑ Uma estratégia de sistemas de informação de médio/longo prazo bem definida e estruturada em termos de projectos distintos, com prazos de execução bem definidos;

- ☑ Uma arquitectura aplicacional que apresente uma visão detalhada das funcionalidades informáticas que serão necessárias para dar resposta às necessidades dos processos do ISSS;

- ☑ Um modelo de informação e de dados detalhado.

O IIES já tomou os primeiros passos neste sentido, com a definição do Novo Sistema de Informação para o SSSS, mas recomenda-se que o Conselho Consultivo do IIES seja constituído o mais rapidamente possível, para acelerar a concretização desse projecto.

Arquitectura Tecnológica e Aplicacional

Como parte integrante do projecto para o Novo Sistema de Informação do SSSS será necessário reflectir sobre a arquitectura tecnológica actual. Uma maior uniformidade das plataformas tecnológicas existentes no ISSS permitiria:

☑ Maior integração entre os sistemas do ISSS;

☑ Maior redundância de sistemas, oferecendo, assim, maior segurança e estabilidade Maior redundância de sistemas, oferecendo, assim, maior segurança e estabilidade na prestação de serviços informáticos;

☑ Melhor aproveitamento das funcionalidades inerentes às novas tecnologias;

☑ Redução dos custos inerentes à gestão e à manutenção das variadíssimas plataformas utilizadas, bem como do custo da manutenção das várias versões de uma aplicação;

☑ Redução dos recursos necessários para dar apoio aos utilizadores dos vários sistemas e aplicações;

☑ Maior flexibilidade na resposta a alterações na legislação com impacte nos sistemas;

☑ Mudança para uma única plataforma tecnológica, com custos mais baixos por unidade de processamento;

☑ Redução da dependência do ISSS em relação aos escassos recursos com competências técnicas para gerir certos sistemas; e

☑ Redução do risco associado à provável obsolescência de certas plataformas no médio prazo.

De facto, a uniformização de plataformas permitirá ao ISSS focar os seus recursos (limitados) na maior informatização dos seus processos e menos na manutenção e gestão dos mesmos. Esta melhoria só é possível com a definição de uma estratégia de sistemas de informação que vise a uniformização e integração dos vários sistemas e contemple a avaliação dos requisitos necessários para efectuar a transição para esta nova realidade.

Controlo da Qualidade

A transição dos sistemas existentes para o Novo Sistema de Informação vai exigir um rigor e controlo significativos, associados:

☑ Ao desenvolvimento de novos sistemas e aplicações para que cumpram com os requisitos funcionais dos processos do ISSS;

☑ À migração de informação e dados dos sistemas existentes para os novos.

O nível de aceitação, bem como a compreensão dos benefícios que novos sistemas podem apresentar, estão directamente relacionados com a capacidade do ISSS para controlar a execução destes projectos e gerir a qualidade da informação transitada. Neste sentido, o ISSS deve considerar um maior acompanhamento no processo de controlo de qualidade de desenvolvimentos, que monitorize e assegure:

☑ A execução controlada e atempada dos projectos em curso;

☑ O cumprimento dos requisitos funcionais estabelecidos;

☑ A implementação, nas novas aplicações, de controlos financeiros e operacionais suficientes, que validem a informação introduzida, garantindo a integridade da informação processada; e

☑ A integridade da informação migrada entre sistemas.

Segurança de Sistemas de Informação

Num ambiente em que os processos do ISSS estão cada vez mais informatizados, é fundamental que a segurança dos sistemas e da informação que é processada seja salvaguardada. Esta segurança deve ser abordada de forma integrada. O IIES está a tomar os primeiros passos, mas recomenda-se que seja considerada a concepção e implementação de uma arquitectura de segurança integrada para o ISSS.

Esta arquitectura de segurança tem que:

☑ Ter o apoio e aceitação de todas as entidades do ISSS que assumem responsabilidades pela gestão de sistemas de informação;

☑ Ser baseada numa avaliação dos riscos inerentes aos sistemas de informação do ISSS;

☑ Considerar e classificar a informação do ISSS, bem como os requisitos de segurança inerentes à informação mais sensível ou crítica;

☑ Definir as políticas de segurança que minimizem ou reduzam possíveis impactes negativos destes riscos; e

☑ As políticas de segurança têm que ser traduzidas em configurações de sistemas seguras e em procedimentos de administração e monitorização direccionados às plataformas tecnológicas.

Como parte desta arquitectura de segurança, o ISSS deve também contemplar a definição de um ou vários Planos de Contingência de Sistemas de Informação, para assegurar a continuidade dos seus sistemas mais críticos, e a redundância de competências e recursos humanos para efectuar a sua recuperação.

A uniformidade de plataformas e sistemas contribuirá significativamente para a redução do esforço necessário para definir e manter uma arquitectura de segurança que dê resposta aos riscos do ISSS.

Monitorização

A monitorização dos processos de gestão de sistemas de informação é um processo fundamental para assegurar:

☑ A melhoria do desempenho dos mesmos; e

☑ A identificação e minimização dos riscos inerentes a um ambiente de sistemas de informação cada vez mais complexo, integrado e crítico para o funcionamento do ISSS.

Aprovado a 27 de Junho de 2002.

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 140/2002

Processo n.º 731/99

Plenário

Relatora: Maria Helena Brito

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I
O pedido e os seus fundamentos

1. O Procurador-Geral da República requereu, em Novembro de 1999, ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 281.º, n.os 1, alínea a), e 2, alínea e), da Constituição da República Portuguesa, que aprecie e declare a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos seguintes preceitos legais:

a) Artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 242/97, artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 243/97, artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 244/97 e artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 245/97, todos de 18 de Setembro de 1997.

Os diplomas referidos aprovaram a orgânica, respectivamente, do Teatro Nacional de São João (TNSJ), da Orquestra Nacional do Porto (ONP), do Teatro Nacional D. Maria II (TNDM) e da Companhia Nacional de Bailado (CNB).

O primeiro daqueles preceitos é do teor seguinte:

«Aos actos e contratos abrangidos pelos artigos 29.º e 30.º é aplicável o disposto na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto».

Os demais preceitos questionados têm o mesmo teor, apenas diferindo no número dos artigos, a que se reportam, do correspondente diploma.

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, é, por sua vez, a «Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas», sendo que na alínea a) do seu artigo 47.º, para que aqueles preceitos remetem, são excluídos da fiscalização

prévia (visto) desse Tribunal, *inter alia*, os actos e contratos praticados ou celebrados por certas entidades (as incluídas no elenco do artigo 2.°, n.^{os} 2 e 3, da mesma lei).

O sentido e alcance das normas questionadas é, assim, o de estabelecer uma *isenção de visto prévio* (do Tribunal de Contas) para os actos e contratos de que tratam: essa é, de resto, justamente a epígrafe que levam todas as correspondentes disposições.

b) Artigo 22.°, n.° 2, dos Estatutos do *Instituto Marítimo-Portuário* (IMP), aprovados pelo Decreto-Lei n.° 331/98, de 3 de Novembro, que dispõe como segue:

«Os actos e contratos do IMP não estão sujeitos ao visto do Tribunal de Contas».

c) Artigo 1.°, n.° 4, do Decreto-Lei n.° 299-B/98, de 29 de Setembro, que cria o *Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF),* com a seguinte redacção:

«Aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo INTF aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47.° da Lei n.° 98/97, de 26 de Agosto».

Ou seja, utilizando uma vez mais a remissão cujo alcance já ficou esclarecido [supra alínea a)], a norma exclui, igualmente, do visto prévio do Tribunal de Contas esses actos ou contratos.

d) Artigo 15.°, n.° 2, dos Estatutos do *Instituto de Estradas de Portugal* (IEP), artigo 15.°, n.° 4, dos Estatutos do *Instituto para a Construção Rodoviária* (ICOR) e artigo 15.°, n.° 2, dos Estatutos *do Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária* (ICERR), estatutos, todos eles, aprovados pelo Decreto-Lei n.° 237/99, de 25 de Junho.

Trata-se, em todos estes casos, de preceitos que, remetendo para a alínea a) do artigo 47.° da Lei n.° 98/97, excluem da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os actos e contratos desses institutos.

O teor de tais disposições é o seguinte:

«Aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo IEP [vel, pelo ICOR, vel pelo ICERR] aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto».

2 - O pedido fundamenta-se na circunstância de a isenção do visto prévio do Tribunal de Contas, relativamente a certos actos e contratos, em alguns dos casos, e relativamente a todos os actos e contratos praticados ou celebrados pelos organismos referidos, noutros casos, ser estabelecida por normas editadas pelo Governo, sem prévia autorização parlamentar.

O que o requerente argui é, portanto, a inconstitucionalidade orgânica dessas normas (as enunciadas e transcritas supra n.º 1), por violação da reserva consignada no artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição da República Portuguesa (na parte, obviamente, relativa à «organização e competência dos Tribunais»).

Para fundamentar esta arguição, argumenta o Procurador-Geral da República, básica e resumidamente, como segue:

a) A definição da jurisdição e da competência do Tribunal de Contas consta presentemente da Lei n.º 98/97. De harmonia com essa definição, a jurisdição do Tribunal estende-se aos institutos públicos [artigo 2.º, n.º 1, alínea d)]; e na sua competência material inscreve-se a de «fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesas ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º».

A delimitação rigorosa do âmbito de incidência desta fiscalização prévia (ou visto) resulta dos artigos 46.º e 47.º da lei, sendo que este último preceito estabelece taxativamente os actos e contratos que são excluídos de tal fiscalização prévia: ela é excluída, nomeadamente, por força do artigo 47.º, alínea a), da lei, quanto aos actos e contratos das entidades referidas nos n.os 2 e 3 do artigo 2.º da lei, entidades essas entre as quais se contam as empresas públicas, mencionadas na alínea b) do artigo 2.º da lei (cf. artigos 1.º e 2.º do requerimento)

b) Todas as entidades a que se reportam as normas abrangidas pelo pedido (supra n.º 1) «têm, face aos respectivos diplomas estatutários, a natureza de institutos públicos» (itálico acrescentado).

E nem essa qualificação «é afectada pelo facto de algumas dessas entidades deterem - em grau diferenciado - natureza empresarial (itálico acrescentado), atento, nomeadamente, o regime da respectiva gestão financeira e patrimonial»; no pedido, esta asserção é demonstrada com a distinção, nas entidades em causa, de três tipos de situações diferentes (cf. artigos 3.° a 5.° do requerimento).

c) A definição da competência do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, é matéria incluída na reserva de competência legislativa da Assembleia da República [artigo 165.°, n.° 1, alínea p), da Constituição] - pelo que não é lícito a um decreto-lei editado no exercício da competência própria do Governo «dispor inovatoriamente sobre esse tema» (isentando de visto actos e contratos a ele sujeitos por força das disposições da Lei n.° 98/97) ou «pretender interpretar autenticamente» o regime constante dos preceitos legais que definem essa competência material do Tribunal (cf. artigo 6.° do requerimento).

d) Ora, as normas objecto do pedido, editadas sem autorização parlamentar, dispõem directamente sobre essa matéria, «isentando de visto actos e contratos, celebrados pelos institutos públicos atrás referidos, que a ele poderiam considerar-se sujeitos, face a uma possível interpretação do preceituado nos artigos 2.°, n.° 1, alínea d), e 5.°, n.° 1, alínea c), da citada Lei n.° 98/97». E, isto, seja dizendo-o directamente, seja remetendo para um preceito dessa lei [a alínea a) do artigo 47.°] «que, na sua literalidade, apenas prevê a isenção de fiscalização prévia relativamente às entidades referidas no artigo 2.°, n.os 2 e 3» (cf. artigos 7.° a 11.° do requerimento).

e) Entretanto, a conclusão, no sentido da inconstitucionalidade, a que assim tem de chegar-se, não é afastada pela tendência mais recente para reduzir o âmbito do controlo prévio do Tribunal, nem pela circunstância de não ser legítimo extrair da Lei n.° 98/97 qualquer sinal expansivo do controlo prévio (considerações, estas, de «parecer» da Procuradoria-Geral, que se cita).

«É que» - diz-se - «nem todos os institutos públicos em causa têm um regime de gestão financeira e patrimonial moldado segundo o direito privado e plenamente equiparável ao das empresas públicas» (essas, sim, legalmente dispensadas da fiscalização prévia).

«E mesmo» - acrescenta-se e sublinha-se - «quanto aos institutos públicos - como o ICOR - em que tal equiparação tem efectivamente lugar, por o respectivo diploma orgânico acentuar a sua vertente empresarial, continua a delimitação da competência material do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, a ter necessariamente de radicar numa autónoma interpretação dos preceitos da Lei n.º 98/97 que a definem, não sendo lícito a um decreto-lei, não credenciado por autorização parlamentar, interpretar autenticamente tais preceitos, dispondo expressa e directamente sobre o preenchimento da norma de competência contida na referida alínea a) do artigo 47.º daquela lei» (cf. artigos 12.º a 15.º do requerimento).

3. Notificado, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, o Primeiro-Ministro contestou, na sua resposta, a conclusão e o pedido do Procurador-Geral da República, com uma argumentação que radica basicamente na natureza das entidades em causa.

Com efeito, partindo da noção e do âmbito das categorias de «instituto público» e de «empresa pública», e registando o aparecimento, nessa grelha institucional, de «institutos públicos empresariais», ou «institutos públicos de estrutura híbrida» (os quais submetem uma parte dos actos e contratos que aprovam ou celebram ao direito público e outra parte aos princípios da gestão privada), alega o Primeiro-Ministro ser esse justamente o caso de quase todos os «institutos públicos» (só se omite a referência ao Instituto Marítimo-Portuário) abrangidos pelo pedido, como exemplifica (cf. artigos 8.º a 16.º da resposta).

Assim, em consonância com esse regime legal dualista, e tendo em conta que da conjugação dos preceitos pertinentes (e já acima referidos) da Lei n.º 98/97 resulta que a «fiscalização prévia» do Tribunal de Contas incide sobre os actos e contratos dos «institutos públicos» (meramente administrativos), mas não das «empresas públicas», há-de concluir-se - diz o Primeiro-Ministro - que os actos ou contratos dos entes ora em causa, quando «celebrados de acordo com as regras do direito público» (isto é, actuando aqueles como «institutos públicos em sentido estrito») ficam sujeitos ao «visto» prévio daquele Tribunal, mas já não assim quando «praticados ou celebrados em observância das regras do direito privado» (isto é, enquanto os mesmos entes actuarem como «empresas públicas») (cf. artigos 17.º a 19.º da resposta).

Consequentemente, as normas questionadas que remetam «certos actos» de gestão (de cada um dos respectivos entes), «regidos pelo direito privado» (nos termos do regime das empresas públicas, que se lhes aplica subsidiariamente), para o regime de isenção de controlo prévio estabelecido na alínea a) do artigo 47.° da Lei n.° 98/97, longe de inovarem, limitam-se a proceder ao reenvio para um regime que já era o aplicável a tais actos: essas normas em nada violam, portanto, a reserva parlamentar da alínea p) do n.° 1 do artigo 165.° da Constituição. Ora, é isso que «claramente sucede com o artigo 31.° do Decreto-Lei n.° 244/97, o artigo 28.° do Decreto-Lei n.° 245/97, o artigo 30.° do Decreto-Lei n.° 243/97 e o artigo 31.° do Decreto-Lei n.° 242/97» (trata-se das normas respeitantes às entidades de fim cultural atrás referidas, a saber, o Teatro Nacional D. Maria II, a Companhia Nacional de Bailado, a Orquestra Nacional do Porto e o Teatro Nacional de São João) (cf. artigos 20.° e 21.° da resposta).

Já quando as normas questionadas «estipulam, indeterminadamente, um reenvio geral de actos e contratos», praticados ou celebrados pelo respectivo ente, para o dito regime de isenção de visto, podem levantar-se - reconhece o Primeiro-Ministro - «problemas de interpretação»: e isso justamente porque haverá actos e contratos desse mesmo ente (ou desses mesmos entes) que são «regidos pelo direito público, não se encontrando, como tal, submetidos ao regime de isenção de fiscalização prévia». Simplesmente - continua o Primeiro-Ministro - «se de uma interpretação constitucional se trata, importa que a mesma, dentro de um princípio de aproveitamento dos actos, seja realizada conformemente à legalidade e à Constituição», donde que, nas normas ora em causa, há-de ver-se a «intenção do legislador em proceder a um reenvio per relationem para o regime de isenção contido na alínea a) do artigo 47.° da Lei n.° 98/97» no tocante apenas aos «actos e contratos sujeitos ao direito privado, e praticados ou celebrados pelos [respectivos] institutos ao abrigo do 'ordenamento' das empresas públicas». Ora, com esta interpretação restritiva, também tais normas não estarão em desconformidade com a Constituição (cf. artigos 22.° a 25.° da resposta).

4. Discutido em plenário o memorando apresentado pelo Presidente do Tribunal, nos termos do artigo 63.°, n.° 1, da Lei do Tribunal Constitucional, e fixada a orientação do Tribunal, foi o processo distribuído à relatora, ao abrigo do disposto no artigo 63.°, n.° 2, parte final, da mesma lei.

Cumpre agora apreciar e decidir.

II - Análise da questão de constitucionalidade

5 - A resposta a dar ao problema de constitucionalidade suscitado no presente processo depende do entendimento que se adoptar quanto ao alcance, em geral, da inclusão na reserva parlamentar da definição da competência do Tribunal de Contas - inclusão essa que é indiscutível, face à conjugação do enunciado na alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 214.º e na primeira parte da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º, todos, naturalmente, da Constituição.

Na verdade, um entendimento possível - ao menos teoricamente dessa reserva seria o de que ela apenas implicaria ou exigiria que fosse a Assembleia da República a definir os tipos ou modalidades de controlo (ou de procedimento de controlo) em cujo exercício (ou desencadeamento) se vasaria ou consubstanciaria a função de «órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento de contas» que é constitucionalmente cometida ao Tribunal de Contas: a ser assim, a definição do universo institucional em que tal fiscalização ou julgamento incidiria já ficaria de todo fora da reserva. Dir-se-ia que não era mais do que matéria «organizacional», da competência «natural» do Governo.

Com um tal entendimento das coisas, claro que a questão de constitucionalidade posta nos autos logo ficaria precludida: não haveria dúvida de que as disposições legais em causa não poderiam enfermar do vício que lhes vem apontado.

Só que, se esta conclusão seria clara, poderia contrapor-se que semelhante entendimento encurtaria em termos excessivos o âmbito da reserva parlamentar em apreço: ela viria unicamente a abranger, afinal, as «formas» do controlo financeiro do Estado, deixando por completo de fora a «extensão» (susceptível de ser considerada em várias dimensões) desse controlo. O que significaria que qualquer orientação ou opção que a Assembleia da República entendesse adoptar ou tomar nesse último domínio (da «extensão», mormente institucional, do controlo) poderia sempre ser modificada ou invertida pelo Governo, sem necessidade de autorização daquela. Tal resultado não seria certamente o que melhor corresponde ao espírito da reserva que resulta da conjugação do teor do n.º 1 do artigo 214.º com a alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

O afastamento deste entendimento não pode significar, todavia, a adopção de um outro (radicalmente inverso ou simétrico), que atribua à

reserva em causa um alcance tal que acabe por afectar o que já será próprio, efectivamente, da competência «natural» do Governo, em matéria de organização da Administração Pública, dos serviços públicos e do sector público da economia.

Por outras palavras: se deve considerar-se incluída na reserva parlamentar a definição genérica, quer do tipo de entidades, organismos e serviços que ficam sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, quer das suas despesas e contas que devem ser submetidas à fiscalização ou julgamento do Tribunal de Contas, quer da natureza e termos da correspondente fiscalização ou julgamento, já o Governo - que poderá seguramente «moldar» cada singular elemento do universo institucional da Administração e do sector públicos segundo o que tiver, em cada momento, como mais conveniente ao interesse geral, conferindo-lhes uma certa ou antes uma outra natureza jurídica - poderá, de igual modo, tirar as consequências que dessa sua opção decorram no tocante à sujeição ou não do elemento institucional em causa, e das respectivas despesas, à jurisdição do Tribunal de Contas ou seja, o Governo poderá «concretizar» e explicitar, no correspondente diploma orgânico, se, sim ou não, ou até que ponto, tal jurisdição se estende a essa entidade ou ente - naturalmente à luz ou tendo em conta o âmbito geral daquela jurisdição, tal como parlamentarmente definido.

Ora, logo daqui se retira um relevante corolário: é o de que podem e devem ter-se por improcedentes, desde já, as considerações que no requerimento inicial pretendem fundar (ainda ou em último termo) a inconstitucionalidade das normas sub judicio (ou de algumas delas) na circunstância de não ser lícito a um decreto-lei não autorizado proceder à «interpretação autêntica» das normas parlamentares sobre a competência do Tribunal de Contas, havendo estas de ser sempre objecto de uma «interpretação autónoma».

Uma tal impostação do problema há-de ser, na verdade, liminarmente rejeitada: é que não é de «interpretação autêntica» que se trata, na legislação governamental em causa; é, sim, de «organização» da Administração e do sector públicos e (no que especificamente respeita às normas em apreço) de uma intervenção «concretizadora», o que, em si mesmo ou em princípio (isto é, abstraindo do «conteúdo» das correspondentes normas), cabe na competência própria do Executivo.

A questão que se coloca no caso dos autos é, portanto, tão-só a de saber se, nessa «concretização», o diploma governamental respeitou a indica-

ção e os limites a que o Governo estava adstrito, decorrentes da definição geral do âmbito da competência do Tribunal de Contas, tal como constante da Lei n.º 98/97. Se o fez, não terá havido invasão da reserva parlamentar; se o não fez (se, por exemplo, pretendeu nalgum caso introduzir uma «excepção» àquela definição geral), então, porque não autorizado previamente para o efeito, terá excedido a sua competência e violado a mesma reserva.

Sendo assim, a análise que importa fazer implica a consideração sucessiva dos dois seguintes pontos:

- Em primeiro lugar, o de estabelecer e clarificar o âmbito da competência geral do Tribunal de Contas, tal como resulta da Lei n.º 98/97, no preciso domínio que agora importa: o da fiscalização ou do «visto» prévio de certos actos geradores de despesa, responsabilidades ou encargos;

- Em segundo lugar (e porque por esses elementos justamente passa a definição e delimitação da competência do Tribunal, no seu conjunto, e dessa sua competência específica, em particular), o de «qualificar» ou estabelecer a natureza de cada um dos entes ou entidades, bem como dos actos geradores de despesas ou encargos e responsabilidades, a que se reportam as normas sub judicio.

6. A determinação do âmbito da competência do Tribunal de Contas, segundo a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não suscita, no domínio que importa considerar, especiais dificuldades.

6.1 A jurisdição, em geral, do Tribunal de Contas estende-se hoje - de acordo com o diploma mencionado (que tem alterações posteriores, mas que não relevam para o caso em apreciação) a um universo institucional que ultrapassa largamente o Estado, stricto senso, e as outras pessoas colectivas públicas de população e território, e os seus serviços e organismos, ainda que personalizados.

Na verdade, abrange um universo «público» mais vasto, que inclui os domínios associativo e empresarial, e estende-se inclusivamente, dentro dos correspondentes limites, a certos entes «privados» que recebam fundos públicos ou tenham participação de capital público (cf. artigo 2.º, n.os 1, 2 e 3, da Lei n.º 98/97).

6.2 No tocante, porém, à fiscalização prévia, ou sujeição a «visto», de certas despesas, a competência do Tribunal - é logo no que toca ao universo institucional abrangido - mais limitada, como imediatamente decorre da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e é, depois, corroborado pelo disposto na alínea a) do artigo 47.º, ambos da citada lei.

Assim, por essa fiscalização só está abrangido aquele mais restrito conjunto de entes ou entidades a que começou por aludir-se, e cujo elenco consta do n.º 1 do artigo 2.º (ou seja, o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, com as suas associações ou federações e as áreas metropolitanas, e os respectivos serviços, os institutos públicos e as instituições de segurança social), dela ficando de fora, pois, todos os entes do segundo grupo a que se fez referência, e que constam dos n.os 2 e 3 do mesmo artigo 2.º (assim, nomeadamente, as associações públicas, as empresas públicas e as entidades a que pode chamar-se sociedades «públicas»).

De um modo geral, pode dizer-se que a competência do Tribunal de Contas - no que diz respeito à fiscalização prévia dos actos geradores de despesas ou representativos de encargos e responsabilidades, praticados por certas entidades - se estende às entidades incluídas no chamado sector público administrativo mas não às entidades incluídas no chamado sector público empresarial.

Evidenciada esta contraposição, o ponto que nela importa sublinhar - como obviamente decorre dos termos do pedido formulado no presente processo e do teor da maior parte das normas que integram o seu objecto - é o de que, enquanto os institutos públicos (mais exactamente, os seus actos e contratos geradores de despesas ou representativos de encargos ou responsabilidades) estão em geral sujeitos ao «visto» do Tribunal de Contas, o mesmo não acontece com as empresas públicas.

A razão de ser da diferença de regime a que se encontram sujeitos, neste ponto, *os institutos públicos e as empresas públicas* justifica-se, desde logo, pelo diferente grau de autonomia de gestão que caracteriza uma e outra categoria de entidades e pode também relacionar-se com a diferente lógica de funcionamento que preside aos institutos públicos e às empresas públicas. Na verdade, o sistema da «fiscalização prévia» de certas despesas (de certos actos e contratos geradores de despesas ou representativos de encargos ou responsabilidades) - que, necessariamente, envolve interferência na gestão, implica rigidez de actuação, provoca demoras na prática dos actos - não seria facilmente compatível com a autonomia e a «lógica

empresarial» que devem orientar a actividade das empresas, ainda que de empresas públicas se trate (cf. Orlando de Carvalho, «Empresa e lógica empresarial», *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer-Correia*, vol. IV, Coimbra, 1997, p. 3 e segs.).

7. Na análise a desenvolver quanto ao segundo ponto antes enunciado, importa dar resposta à questão de saber se as entidades a que respeitam as normas questionadas hão-de qualificar-se como «institutos públicos», tout court, ou podem (e devem) qualificar-se antes como «empresas públicas» (ou, ao menos, e quanto a algumas dessas entidades, se os actos, de realização de despesas ou de assunção de encargos e responsabilidades, a que as correspondentes normas respeitam, podem, e devem, ser havidos como de natureza «empresarial pública»). Isto, naturalmente, à luz e para os efeitos, em qualquer caso, das disposições antes citadas da Lei n.º 98/97.

Ou, vistas as coisas numa outra perspectiva (que pode ter-se como a correspondente ao teor, pelo menos, da maior parte das normas impugnadas): a questão será a de saber se a qualificação dos entes em causa como «empresas públicas», ou, ao menos, dos seus actos geradores de despesas, encargos e responsabilidades, como actos de gestão «empresarial pública», sempre para os ditos efeitos - qualificação essa implicitamente assumida nas normas impugnadas ou delas decorrente -, é correcta e admissível. Se o for, o Governo, ao excluir esses actos do «visto» prévio do Tribunal de Contas, não terá ultrapassado os limites da sua competência própria.

7.1 Refira-se, em primeiro lugar, que, posteriormente à emissão da Lei n.º 98/97, a noção legal de «empresa pública» sofreu uma profunda alteração e alargamento, com a publicação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que operou uma revisão global do regime jurídico do sector empresarial do Estado e revogou o Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril (definidor, até aí, das «bases gerais do regime das empresas públicas»).

Se a noção de «empresas públicas», no quadro desse primitivo diploma, tinha um sentido jurídico muito preciso, ligado a uma específica forma de constituição, prevista no mesmo diploma (ou ao facto da «nacionalização»), com o Decreto-Lei n.º 558/99 essa ligação conceitual desfez-se: determinante é agora o elemento (económico) da detenção efectiva da empresa pelo Estado (*lato sensu*), independentemente da forma jurídica dela. Com efeito, «empresas públicas» são também - e desde logo - as «sociedades» de direito comercial nas quais o Estado ou outras entidades

públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência determinante, através da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou do direito de designar e destituir os membros dos órgãos de administração ou fiscalização (artigo 3.º, n.º 1).

Este alargamento do conceito, porém, em nada veio alterar as coisas, no que agora importa.

A tal respeito, cabe ponderar, desde logo, que, havendo a Lei n.º 98/97 sido emitida em tempo em que vigorava ainda o Decreto-Lei n.º 260/76, e só podendo ela, consequentemente, ter tido em conta a correspondente noção de «empresas públicas», quando às mesmas se refere [v. alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º e cf. as alíneas seguintes], é com essa noção, evidentemente, que terá de operar-se aqui, para a destrinça institucional que há que fazer (e tanto mais quanto os diplomas que integram as normas questionadas foram também, todos eles, emitidos igualmente na vigência do Decreto-Lei n.º 260/76).

Mas a isso, e em definitivo, acresce que o Decreto-Lei n.º 558/99, ao perfilhar um diferente e mais amplo conceito de «empresas públicas», continua a incluir, e a destacar, nessa categoria, a par das «sociedades» antes referidas, uma outra subcategoria, que justamente corresponde ao tipo (e ao universo) de empresas de que se tratava no Decreto-Lei n.º 260/76: chama-lhes agora *entidades públicas empresariais*, definidas como «pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado» (v. o n.º 2 do artigo 3.º e o artigo 23.º do citado Decreto-Lei n.º 558/99).

Quer isto dizer que apenas haverá, agora, que reportar precisamente a essas «entidades», seja a referência da Lei n.º 98/97 às «empresas públicas», seja a distinção entre estas e os «institutos públicos», com a consequente qualificação de cada ente em concreto (ou dos seus actos), que têm de fazer-se, no quadro e para os efeitos dessa lei.

7.2 - Dito isto, cabe antes de mais precisar o relevo que deve atribuir-se à qualificação nominal da entidade em causa - isto é, à qualificação que lhe for directa e expressamente dada no respectivo diploma orgânico ou no seu preâmbulo.

Na verdade, verifica-se que, pelo menos quanto a algumas dessas entidades, aqueles diplomas logo as «definem» como «institutos públicos»:

assim, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 331/98, quanto ao *Instituto Marítimo-Portuário,* o Decreto-Lei n.º 299-B/98, quanto ao *Instituto Nacional do Transporte Ferroviário*, e o Decreto-Lei n.º 237/99, quanto ao *Instituto das Estradas de Portugal*, o *Instituto para a Construção Rodoviária* e o *Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária* (v., em todos esses diplomas, o preâmbulo e o artigo 1.º).

Ora, se se entende que não deve fazer-se tábua rasa de tal qualificação ou definição (é, naturalmente, uma primeira e importante indicação, que há-de levar-se na devida conta), também se julga que ela não tem de ter-se por definitiva ou decisiva.

A tal respeito, poderá logo evocar-se, e perguntar se não deverá aplicar-se também aqui, uma já recuada observação de Afonso Rodrigues Queiró (feita a propósito da classificação das pessoas colectivas, e da respectiva qualificação como «públicas» ou «privadas») de que «o legislador não é positivamente a autoridade melhor qualificada» para proceder a caracterizações dessa índole, pelo que só «em princípio» se deve reconhecer como correcta a caracterização que adopte (v. *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1956-1957, p. 260).

Mas a isso acresce que, segundo o ensinamento mais antigo e tradicional (Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, t. 1, 10.ª ed., 5.ª reimpressão, Coimbra, 1991, p. 190), continuando a encontrar eco na doutrina (cf., por último, Vital Moreira, Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra, 1998, pp. 343 e segs., com exaustiva indicação da restante literatura), o conceito de «instituto público», no seu sentido lato, abrange as próprias «empresas públicas», stricto sensu. Assim sendo, como há-de poder ter-se por decisiva, no contexto do problema que agora importa resolver, a circunstância de o legislador recorrer àquele conceito? Pois não poderá suceder que ele «encubra» um ente institucional com características «empresariais»?

Por último, importa referir a própria variabilidade ou «falta de coerência e linearidade» com que, em vários domínios da sua intervenção, a lei utiliza o conceito e conceitos com ele conexionados ou afins - é o que se assinala no recente *relatório e proposta de lei quadro sobre os institutos públicos* (Setembro de 2001), apresentado pelo «grupo de trabalho para os institutos públicos», presidido pelo Prof. Vital Moreira (cf. pp. 43 e seguinte, com a conclusão in fine).

7.3 Uma outra nota a destacar será a da fluidez ou «porosidade», que se afiguram de algum modo inevitáveis, na distinção entre «entidades empresariais públicas» (as empresas públicas, no sentido tradicional estrito) e os «institutos públicos» - seja na orientação, durante muito indisputada, e já referida, que nelas vê ainda um dos tipos ou espécies dos segundos, seja numa outra e diversa orientação (tendo como precursor Freitas do Amaral), que autonomiza da segunda aquela primeira categoria (v. indicações sobre o ponto, em Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas,* cit., pp. 338 e 346).

Essa fluidez evidenciar-se-á, nomeadamente, face a certos tipos de «institutos públicos» que desempenham uma função, não puramente administrativa, stricto sensu, ou «reguladora», mas antes «prestacional» ou de «serviço público», como acontecerá com os chamados «estabelecimentos públicos» e pode acontecer inclusivamente com certos «serviços públicos personalizados». Há aí como que uma «continuidade», em que a fronteira nem sempre será fácil de traçar.

7.4 - Com este ponto deve conexionar-se a possibilidade da ocorrência de entidades de natureza *híbrida*, apresentando características de mais que uma das figuras típicas dos entes colectivos (públicos). Tal possibilidade decorre da larga margem de conformação de que o legislador (inclusivamente o legislador governamental) goza, na área organizatória.

Ora, este «hibridismo», não só pode naturalmente verificar-se também com «institutos públicos» e «empresas públicas», como (dir-se-á, face ao que se assinalou antes) encontrará mesmo aí um terreno especialmente propício.

O facto, de resto, não passou despercebido no já mencionado *relatório e proposta de lei quadro sobre os institutos públicos*, apresentado pelo grupo de trabalho, presidido pelo Prof. Vital Moreira. Com efeito, logo no capítulo com que abre esse relatório («Os institutos públicos e a organização administrativa em Portugal», de Rodrigo Esteves de Oliveira e Vital Moreira), a propósito justamente da delimitação entre os «institutos públicos» e as «empresas públicas» (as quais não são objecto da análise: cf. p. 18), se reconhece «o nascimento de uma tendência *para aplicar o regime das empresas públicas (hoje, dos 'entes públicos empresariais') a institutos públicos sem natureza empresarial*, ou seja, cujo objecto não consiste na produção de bens e serviços para o mercado», tendência essa que conduziu, assim «ao nascimento dessa outra categoria, outrora impensável, dos *insti-*

tutos públicos híbridos, 'administrativos' quanto ao seu substracto e objecto, e 'empresariais' quanto ao regime de direito privado de que beneficiam, como se fossem verdadeiros entes empresariais» (pp. 48-49; itálicos no original).

E não só isso: no próprio «projecto de lei quadro» se vai ao encontro dessa tendência, prevendo-se a possibilidade da constituição de institutos públicos de «regime equiparado ao das entidades empresariais públicas» - ainda que como figura excepcional, a utilizar em casos devidamente fundamentados, e só quando, inter alia, «tenham por objecto principal a aquisição ou prestação de bens ou serviços ao público, a gestão e valorização de fundos ou o desenvolvimento de actividades concorrentes com o sector privado» (artigo 46.°, pp. 436 e seguintes.)

7.5 Assente tudo quanto vem de referir-se, uma conclusão desde logo se impõe: determinante para a qualificação de cada entidade há-de ser, não (ou não só) o «nome» que a lei lhe dá, mas, em último termo, o seu *efectivo regime jurídico*, tal como resulta da normação legal, e o seu *fim*, bem como o seu modo organizatório e de gestão, que nesse regime se reflectirão.

Importa assim atender ao efectivo regime legal consagrado para cada entidade e analisá-lo cuidadosamente; dessa análise pode porventura resultar que o ente público em causa se apresente como uma figura «híbrida», de tal modo que surja a necessidade de determinar qual o regime jurídico *predominante*, para o efeito - e só esse interessa agora considerar - de sujeitar tal ente público (mais exactamente, os seus actos e contratos geradores de despesas ou representativos de encargos ou responsabilidades) à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

8. Quais, então, os elementos ou notas do regime jurídico de um ente colectivo, qual o tipo das suas finalidades e do seu modo organizatório e de gestão, que hão-de tomar-se como relevantes para a qualificação que tem de fazer-se?

A pergunta reconduz-se, evidentemente, a indagar qual seja o critério ou quais sejam os critérios diferenciadores, nesses planos, das «empresas públicas» face aos «institutos públicos» (sendo indiferente que naquelas se veja inteiramente um aliud, relativamente aos últimos, ou antes uma sim-

ples subespécie dos mesmos, já que é essa diferenciação, assumida na Lei n.º 98/97, que, de todo o modo, está em causa).

Responder-se-á, muito sumária e esquematicamente, do seguinte modo:

Tanto os «institutos públicos» como as «empresas públicas» comungam da característica de serem entes colectivos, dotados de personalidade jurídica própria, de substracto não territorial nem associativo, mas «institucional» [uma «organização de carácter material» (*apud* relatório e proposta, cit., p. 23), como um serviço ou um estabelecimento públicos, um património, uma empresa], criados pelo Estado ou por outra pessoa colectiva pública territorial, para a realização de um fim ou objectivo, naturalmente público ou de interesse público, específico.

Mas (é usual dizer-se), enquanto os «institutos públicos» têm por objecto uma actividade de índole «administrativa» - operacional (Marcello Caetano, Manual, cit, p. 189), reguladora ou mesmo prestacional -, as «empresas públicas» têm como objecto uma actividade «empresarial». Considera-se por vezes como traço distintivo entre «empresa pública» e «instituto público» o elemento estrutural: a «empresa pública» tem estrutura empresarial; ao «instituto público» falta essa estrutura empresarial (cf. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 1992, p. 146; Menezes Cordeiro, *Direito da Economia*, 1.º vol., Lisboa, 1986, pp. 255 e segs.; cf. igualmente Paulo Otero, «Institutos públicos», Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. V, 1993, pp. 250 e segs., que, com base no critério da estrutura, distingue duas espécies de institutos públicos, os «institutos públicos administrativos» ou de estrutura administrativa e os «institutos públicos empresariais» ou de estrutura empresarial, incluindo nestes últimos uma única categoria, as empresas públicas, ob. cit., p. 255).

É claro, porém, que estes enunciados pouco (ou nada) adiantam, pois que, na sua segunda parte, se toma como «definidor» o «definido» (incorrendo-se, afinal, numa petição de princípio): importa, consequentemente, esclarecer o que seja «empresa», «actividade empresarial» ou «estrutura empresarial».

Ora, a este respeito, recorre-se, na doutrina, seja mais genericamente à ideia de uma entidade de carácter «económico» (Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 345), seja, explícita ou

implicitamente, a essa ideia, acompanhada de algum outro desenvolvimento - como na noção de Marcello Caetano, ainda hoje recorrentemente invocada, de organizações «onde os capitais públicos são combinados com a técnica e o trabalho para sob a direcção e fiscalização de entidades públicas produzirem bens e serviços destinados a ser oferecidos no mercado, mediante um preço» (v. *Manual*, cit., p. 190) ou no «critério prático» proposto por Freitas do Amaral, de organização que desenvolve uma actividade económica e é gerida com um fim lucrativo (cf. *Curso de Direito Administrativo,* vol. I, 2.ª ed., Coimbra, 1994, pp. 364 e segs.).

Mais longe, entretanto, foi levada a abordagem e a análise do tema (feita noutro contexto) por A. Barbosa de Melo [«As fundações e as comissões de trabalhadores (A propósito da Lei n.º 46/79, de 12 de Setembro)]», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXVI, pp. 89 e segs.): nessa análise se destaca, antes de mais, que, «pela própria natureza das coisas», o conceito jurídico de empresa é de *«natureza tipológica»*, «necessariamente dependente dos dados da experiência jurídica concreta», e cuja «intenção e extensão são por isso maleáveis, porosas, flutuantes», mas assume-se que, de todo o modo, há um «substracto comum a todos [os] sentidos particulares» de empresa, tomados para os diversos efeitos, que é «a referência a uma organização racionalizada de carácter económico» (pp. 102-104); e depois, quanto a esta segunda e fundamental característica do conceito, acentua-se que, não podendo hoje (na «idade social», do modelo global do Estado de direito social, e perante o «dado da economia pública») ligar-se a «finalidade económica» simplesmente ao critério tradicional das «ideias de lucro, de mercado e de concorrência», desse critério ficou ainda, em todo o caso, a ideia do «princípio da satisfação do maior volume de necessidades com o menor dispêndio de meios possível» (pp. 106-108); nesta linha, invoca-se Püttner, e a sua caracterização (jurídica) da actividade económica através dos «elementos típicos» da *«satisfação, das necessidades materiais»* e da *«especial sujeição ao método de trabalho implicado no princípio da nacionalidade»* (ou seja, «com a primordial preocupação do menor custo possível»), com a conclusão de que «sinal de economia» é a «contraposição de custos e resultados» (p. 109). Será essa, pois, a *«lei de bronze* da actividade económica - 'diminuir os custos, aumentar os resultados'» (p. 111). A noção de «empresa», ou de «actividade empresarial» - poderá assim extrair-se dessa análise - implicará a ideia de uma organização que (para além do mais) desenvolve a sua actividade «essencialmente sujeita aos rigores do esquema custo-benefício» (cf. p. 109).

Todavia, seja como for que se explicite e descreva a natureza «económica» de uma empresa, e, logo, das «empresas públicas», certo é que, no tocante a estas últimas, não há discrepâncias na doutrina (porque isso, de resto, resulta da lei), quanto à circunstância de essa sua natureza se traduzir na sua sujeição predominante a um regime de *direito privado* (sendo indiferente, a este respeito, saber se, com isso, perdem a qualidade de pessoas colectivas «públicas», ou se ainda a mantêm).

Os domínios em que essa sujeição ou subordinação ao direito privado podem ocorrer são vários, mas terão fundamentalmente a ver com a própria gestão do ente: assim, v. g., o do regime jurídico do pessoal (e dos membros dos seus órgãos de gestão), o do seu relacionamento jurídico externo (actos e contratos que praticam ou celebram), o do regime contabilístico, e certamente ainda outros (cf. agora, em geral, o artigo 23.°, n.° 1, em combinação com os artigos 7.° e 16.°, e os artigos 25.°, n.° 1, 27.°, n.° 1, e 28.° do Decreto-Lei n.° 558/99).

Ora, esta predominância de regimes «privatísticos» não se verifica com os «institutos públicos», *stricto sensu*, com os institutos públicos «administrativos» (pelo menos no seu estado «puro»), sujeitos que basicamente estão a um «regime administrativo».

Aqui se situa por isso - como conclui Vital Moreira (*Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 345) - «*uma summa divisio* dos institutos públicos» (lato sensu).

O regime jurídico *predominante* no caso não poderá, pois, deixar de ser o critério decisivo - a par do do objecto ou fim prosseguido - para qualificar certo ente público como pertencendo a uma ou outra das categorias.

E, para a determinação do regime jurídico predominante em cada caso, há-de considerar-se o que no respectivo diploma constitutivo se disponha, quer quanto ao regime primariamente aplicável ao ente público em causa, quer quanto ao regime que supletivamente o rege. Quanto a este último aspecto, terá de atribuir-se particular relevo aos critérios e às regras de gestão patrimonial e financeira que, relativamente a determinado ente público, sejam relevantes, desde logo, a sujeição às regras da contabilidade pública ou, diferentemente, às regras do Plano Oficial de Contabilidade aplicáveis à generalidade das empresas.

9. Postas estas considerações gerais, e antes de fazer a aplicação delas às situações *sub judicio*, há que deixar ainda uma última advertência: estando em causa qualificar uma certa entidade colectiva como «instituto público» ou «empresa pública», ou um certo sector da actividade dela, para certo efeito, e devendo tal qualificação efectuar-se a partir de índices revelados no respectivo regime legal, poderia dizer-se que a própria circunstância de o legislador sujeitar, ou não, os seus actos (ou certos deles) geradores de despesas, encargos ou responsabilidades à fiscalização prévia do Tribunal de Contas seria susceptível de funcionar justamente como um desses índices (atento o regime geral da Lei n.º 98/97). Estaríamos assim caídos num «círculo vicioso».

Como evitar esse «círculo vicioso»?

A resposta só pode ser esta: como o problema é precisamente o de saber se foi observado, nos casos em apreço, um princípio e um regime que se impõem aos «institutos», mas não às «empresas públicas», claro que não pode invocar-se autonomamente a regra legal que dispensa a sua observância para dar por justificada esta última. O que está em causa é saber se essa dispensa (a não aplicação do dito regime), em cada uma das diferentes situações, é *congruente* com o regime jurídico «global» de cada entidade ou de certa sua dimensão.

10. Passemos, então, à «qualificação» - à luz das considerações gerais que precedem - de cada uma das entidades a que respeitam as normas *sub judice.*

a) Quanto às entidades de fim cultural e artístico regidas pelo Decreto-Lei n.º 242/97 (*Teatro Nacional de São João*), pelo Decreto-Lei n.º 243/97 (*Orquestra Nacional do Porto*), pelo Decreto-Lei n.º 244/97 (*Teatro Nacional de D. Maria II*) e pelo Decreto-Lei n.º 245/97 (*Companhia Nacional de Bailado*).

Trata-se, em todos os casos, de entes que têm basicamente por objecto a criação e produção de espectáculos (no domínio da arte própria de cada um) - ou seja, a produção de serviços que não tem de ser, nem é, monopólio estadual.

Esses diplomas em momento algum as definem, *eo nomine*, como «institutos públicos», mas, em compensação, submetem-nas, para além do

que neles se dispõe, ao «ordenamento jurídico das empresas públicas» (v. o artigo 3.º de todos os diplomas). Por outro lado, os critérios de gestão enunciados para as mesmas entidades apresentam indiscutivelmente características empresariais e os seus sistemas de contabilidade devem enquadrar-se no Plano Oficial de Contabilidade (POC) (cf. o capítulo IV de todos os diplomas). Em particular, prevê-se expressamente que a essas entidades se aplicarão «nas suas relações com terceiros, incluindo aquisições de bens e serviços, as normas de direito privado», bem como se exclui expressamente a aplicação do regime de realização de despesas públicas (ao tempo definido no Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e, hoje, no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho) à «aquisição de bens e serviços de natureza técnico-artística, que relevem da especificidade» das suas actividades (cf. respectivamente, artigos 29.º e 30.º, 28.º e 29.º, 29.º e 30.º e 26.º e 27.º). Por último, quanto ao pessoal, se se prevê que todas as entidades em causa tenham um quadro de pessoal sujeito ao regime da função pública, o pessoal de natureza técnico-artística ficará antes sujeito ao regime do contrato individual de trabalho, para além da possibilidade do contrato de «pessoal convidado», em regime de prestação de serviço (cf. o capítulo V de todos os diplomas).

Assim sendo, seguramente que tem toda a congruência que o legislador governamental haja implicitamente qualificado as entidades ora em causa como «empresas públicas» (e não como «institutos públicos»), para o efeito (e só esse efeito importa aqui considerar) da não sujeição de actos e contratos seus à fiscalização prévia do Tribunal de Contas - e, tanto mais, quanto essa não sujeição apenas se estabelece quanto a certos actos e contratos: os que têm a ver com as aquisições de bens e serviços antes postas em evidência (cf., respectiva e sucessivamente, os artigos 31.º, 30.º, 31.º e 28.º, dos diplomas referidos, que são os preceitos deles ora questionados).

b) Quanto ao Instituto Marítimo Portuário, criado pelo Decreto-Lei n.º 331/98.

Está em causa uma entidade de vocação «reguladora» (cf. o «preâmbulo» do diploma e as atribuições enunciadas no artigo 4.º dos Estatutos anexos), que veio substituir uma direcção-geral e dois institutos preexistentes, passando a ser (cf. o dito «preâmbulo») «uma entidade de cúpula centralizadora do núcleo das funções da Administração Pública» respeitantes ao «sector marítimo-portuário».

O diploma que o cria qualifica-o expressamente como «instituto público» (cf. artigo 1.º do decreto-lei), e não se vê, na verdade, que o seu regime jurídico contenha elementos susceptíveis de pôr em causa tal qualificação. Com efeito, e nomeadamente: valem para o Instituto as «normas legais aplicáveis aos institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira»; em matéria financeira, é-lhe aplicável, no que não estiver expressamente previsto nos estatutos, o «regime financeiro dos organismos da Administração Pública dotados de autonomia administrativa e financeira»; o seu pessoal «que desempenhe funções de inspecção e fiscalização é detentor dos necessários poderes de autoridade»; a cobrança coerciva das suas receitas será efectuada «através do processo de execução fiscal»; beneficia da isenção de taxas, custas e emolumentos (incluindo os pessoais) nos processos de qualquer natureza em que intervenha (cf., respectivamente, artigos 2.º, 21.º e 24.º, 19.º, 20.º, n.º 4, e 23.º dos Estatutos).

Estamos, pois, perante um regime basicamente «publicístico» - e no qual os únicos aspectos «privatísticos» detectáveis parecem ser os relativos ao estatuto do pessoal (cf. artigo 4.º e seguintes do decreto-lei e artigo 15.º dos Estatutos) e (porventura) dos membros dos órgãos de gestão e fiscalização (cf. artigos 11.º e 13.º dos Estatutos).

Neste contexto, não se vê como a norma do n.º 2 do artigo 22.º dos Estatutos do *Instituto Marítimo-Portuário* - que isenta os seus actos e contratos do visto do Tribunal de Contas - pudesse «justificar-se» com uma pretensa qualificação dessa entidade como uma «empresa pública», ou mesmo, só, como um «instituto público empresarial», de natureza «híbrida» (de resto - e como oportunamente se deixou assinalado - o Governo, na resposta que apresentou, nem sequer se refere ao caso desta mesma entidade). O que nessa norma temos, sim, é a introdução - por um diploma legislativo governamental não previamente autorizado - de uma «excepção» ao regime geral decorrente logo do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), com referência ao artigo 2.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97.

Refira-se aliás que, através do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 47/2002, de 2 de Março, publicado já em momento posterior ao início da discussão do presente processo neste Tribunal -, o Governo acaba de revogar a norma constante do n.º 2 do artigo 22.º dos Estatutos do IMP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro (as consequências dessa revogação serão analisadas infra n.º 13).

c) Quanto ao *Instituto Nacional do Transporte Ferroviário*, criado pelo Decreto-Lei n.º 299-B/98.

Trata-se de um organismo novo (embora do artigo 9.º do decreto-lei resulte que parte das suas atribuições estava antes cometida à Direcção-Geral dos Transportes Terrestres), com funções também de «regulação e supervisão», em ordem ao «adequado funcionamento de um mercado dos serviços ferroviários», a que se agrega uma função de «intervenção em matéria de concessões de serviço público» nessa área do transporte - função para que o Estado não dispunha antes de qualquer órgão, em consequência de o modelo ferroviário anterior se basear na actuação única da CP (cf. o preâmbulo do diploma e o capítulo II dos Estatutos anexos).

O diploma que o cria qualifica-o igualmente, de modo expresso, como «instituto público» (cf. artigo 1.º, n.º 1, do decreto-lei), mas, ao contrário do Instituto anteriormente considerado, manda-lhe aplicar, como direito subsidiário (para além do diploma referido e dos Estatutos) o «regime jurídico das empresas públicas» (cf. artigo 1.º, n.º 3, idem). A aplicabilidade deste regime, porém, não é completa, pois que no artigo 1.º dos Estatutos já se diz que o Instituto, para além das disposições estatutárias, se rege «por outras normas legais e regulamentares aplicáveis aos institutos públicos» e se ressalva da aplicação (subsidiária) do regime das empresas públicas a área relativa «a actos de autoridade ou cuja natureza implique o recurso a normas de direito público» (cf. artigo 1.º, n.º 2, dos Estatutos).

Estamos, pois, face a uma figura «híbrida». Mas nela prevalecem os traços «publicísticos», como se observa pelos seguintes aspectos do respectivo regime: a expressa equiparação do Instituto ao Estado (com os correspondentes poderes, prerrogativas e obrigações) no exercício das suas atribuições (cf. artigo 3.º dos Estatutos); as faculdades que lhe são conferidas, incluindo a sancionatória [cf. artigo 6.º, alínea d), dos Estatutos]; as prerrogativas de autoridade detidas pelos seus agentes, no exercício de funções de fiscalização (cf. artigo 17.º dos Estatutos); a isenção de taxas, custas e emolumentos (cf. artigo 8.º do decreto-lei); a aplicação do Código do Procedimento Administrativo aos seus órgãos colegiais (cf. artigo 28.º dos Estatutos); e finalmente - a mostrar que justamente neste ponto já se foge igualmente ao regime das empresas públicas «a sujeição às regras de gestão patrimonial e financeira definidas na lei para os institutos públicos com o regime de autonomia administrativa e financeira» e a obrigação de «o orçamento do Instituto constar do Orçamento do Estado, sendo elaborado

de acordo com o regime da contabilidade pública» (cf. artigo 32.º dos Estatutos).

Poderá dizer-se que esta emergência de traços «publicísticos» vai de par com a natureza do objecto e fim do Instituto, que não é propriamente «empresarial» ou «económico» - de sorte que a natureza «híbrida» que para ele decorre da aplicação subsidiária do regime das empresas públicas se situa no puro plano da sua estrutura jurídico-formal. Conforme com esse regime, de todo o modo, é nomeadamente a aplicação aos membros do conselho de administração do estatuto de «gestores públicos», a estrutura do órgão de fiscalização e a sujeição do pessoal ao regime do contrato individual de trabalho (cf. artigos 22.º, 26.º e 29.º, respectivamente, dos Estatutos).

Neste contexto, não se afigura linear, no mínimo, a qualificação implícita do Instituto como «empresa pública» - operada no n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 299-B/98, norma ora *sub judicio* - para o efeito de não sujeitar os seus actos e contratos (e, aparentemente, todos eles) à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

O problema estará, ao fim e ao cabo, em saber se a remissão «residual» que o diploma faz para o regime dessas empresas, conjugada com a margem de conformação que em sede organizatória administrativa é de reconhecer ao Governo, não bastará para dar cobertura a tal qualificação para aquele efeito, ao menos quanto aos actos do Instituto em causa que sejam regidos pelo direito privado (é a tese - recorde-se - da resposta do Primeiro-Ministro).

Não é todavia de acolher essa tese, que admitiria, relativamente a uma determinada entidade colectiva, a possibilidade de qualificações concorrentes e exigiria a necessidade de destrinçar entre os modos ou áreas de intervenção de tal entidade, tomando como prevalecente uma ou outra dessas qualificações, para o efeito de submeter os actos praticados no âmbito de cada uma das diferentes áreas de intervenção a um ou outro regime de fiscalização do Tribunal de Contas.

Na verdade, e antes de mais, a Lei n.º 98/97 define o objectivo e o âmbito de competência do Tribunal de Contas, sujeitando à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro desse Tribunal certas *entidades* - as elencadas no artigo 2.º, n.os 1, 2 e 3 [sendo que, como ficou referido, os «institutos públicos» estão incluídos no n.º 1, alínea d), e as «empresas públicas»

vêm mencionadas no n.º 2, alínea b)]. Só no domínio das isenções quanto à fiscalização prévia se atende - e mesmo aí limitadamente - à natureza dos *actos ou contratos* celebrados (cf. as diversas alíneas do artigo 47.º da mesma lei).

Não se afigura por isso adequado invocar apenas a circunstância de uma determinada entidade praticar actos regidos pelo direito privado para a excluir do regime legal de sujeição ao «visto» do Tribunal de Contas, sempre que se verifique, quanto ao regime jurídico aplicável a tal entidade - como é precisamente o caso que agora nos ocupa -, uma prevalência de elementos «publicísticos».

Aliás, não se vê como poderia distinguir-se dentro da actividade desenvolvida por entidades de natureza «híbrida» aqueles actos que viriam a ser praticados no âmbito de uma «lógica empresarial», susceptível de dispensar o «visto», e aqueles que viriam a ser praticados no âmbito de uma lógica de funcionamento própria de um instituto público e, por isso, necessariamente sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

A falta de um critério claro de distinção e a incerteza quanto ao regime aplicável nesta matéria conduziriam a uma situação jurídica de todo indesejável que, por isso, deve evitar-se.

d) Quanto ao IEP, ao ICOR e ao ICERR, todos eles criados pelo Decreto-Lei n.º 237/99.

A situação apresenta, em alguns aspectos, um paralelismo flagrante com a que acabou de considerar-se, mas também não despiciendas dissemelhanças.

Assim, tal como nesse outro caso, também o diploma que os cria qualifica expressamente os entes agora em causa como «institutos públicos», mas manda aplicar-lhes, como direito subsidiário, o «regime jurídico das empresas públicas» (artigo 1.º, n.^{os} 1 e 2, do decreto-lei referido), vindo igualmente a precisar, porém, nos Estatutos anexos (cf., em todos eles, o artigo 2.º), que dessa aplicabilidade ficam ressalvados os «actos de autoridade ou cuja natureza implique o recurso a normas de direito público» e a acrescentar (antes de mais) a aplicabilidade aos mesmos entes, por outro lado, de «quaisquer outras normas legais aplicáveis aos institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira».

Estamos, por conseguinte, perante uma nova situação de «hibridismo», a qual se revela, não apenas nos enunciados gerais transcritos, mas igualmente noutras normas do diploma legal ou dos Estatutos mencionados, semelhantes às editadas para o INTF.

Assim: aí encontramos, quanto a todos os Institutos, por um lado, a sua equiparação ao Estado, em matéria de poderes (incluindo, v. g., sancionatórios), prerrogativas e obrigações, no respeitante, ao exercício das suas atribuições (cf. artigo 5.°, n.° 3, do decreto-lei) e a mesma isenção de taxas e emolumentos (cf. artigo 7.°, idem), e, por outro, a mesma aplicação aos membros dos conselhos de administração do estatuto de «gestores públicos» (cf. artigo 8.°, em todos os Estatutos), idêntica estrutura do órgão de fiscalização (cf. artigo 10.°, nos Estatutos do IEP, e artigo 11.°, nos Estatutos do ICOR e do ICERR) e a sujeição do pessoal ao regime do contrato individual de trabalho (cf. artigo 8.° do decreto-lei e artigo 13.°, em todos os Estatutos).

Entretanto, a esses aspectos do regime dos Institutos acresce a expressa distribuição da competência dos tribunais, entre os administrativos e os judiciais, para o conhecimento de questões relativas a todos aqueles, consoante as mesmas questões tenham a ver com actos de gestão pública ou, grosso modo, com relações regidas pelo direito privado (artigo 6.° do decreto-lei).

Mas, se ocorrem estas semelhanças, importa igualmente salientar as especificidades da situação ora em apreço, e não apenas face ao Instituto do Transporte Ferroviário, como relativamente a cada um dos Institutos criados pelo Decreto-Lei n.° 237/99.

Assim, e desde logo, importa lembrar que se está agora perante entes que vêm suceder, por um lado, a um «instituto público» preexistente (porventura um dos mais antigos do direito público português, correspondendo à modalidade de «serviço público personalizado»), a Junta Autónoma de Estradas (cujo diploma orgânico era, por último, o Decreto-Lei n.° 184/78, de 18 de Julho), e, por outro lado, a uma «sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos», a JAE Construção, S. A. (criada pelo Decreto-Lei n.° 142/97, de 6 de Junho).

Ora, isto já denuncia que, por outra parte, a natureza do seu objecto e fim não será, pois, coincidente (ou inteiramente coincidente) com a do Instituto antes considerado, nem coincidente entre os vários institutos agora

em análise: e, de facto, o que temos, agora, é, a par de uma entidade com funções essencialmente de «planeamento» e «regulação» (o IEP), uma outra com uma função basicamente «operativa» e de «exploração», mas incluindo ainda competências «reguladoras» (o ICERR), e uma terceira concebida nitidamente com uma natureza «empresarial» (o ICOR): cf. o preâmbulo do decreto-lei e o enunciado das atribuições de cada um, no artigo 4.º dos respectivos Estatutos. As duas primeiras entidades sucederam à Junta Autónoma de Estradas, por «desdobramento» das anteriores atribuições desta; à terceira, à JAE Construção, S. A. (cf. ainda o preâmbulo e os artigos 2.º e 4.º do decreto-lei).

Pois bem: desta diferente origem, natureza e vocação de cada um dos Institutos decorrem consideráveis divergências no modo como o legislador os concebe e no seu regime jurídico - divergências essas que se reconduzem, em síntese, à mais acentuada emergência, e mesmo prevalência, dos elementos «publicísticos» nos dois primeiros institutos referidos (o IEP e o ICERR), e dos elementos «privatísticos» no último (o ICOR).

Com efeito:

i) Só o IEP e o ICERR são concebidos como uma «autoridade nacional de estradas», em representação do Estado: o primeiro, relativamente às infra-estruturas rodoviárias concessionadas, e, o segundo, relativamente às infra-estruturas rodoviárias nacionais não concessionadas (artigo 5.º, n.º 2, do decreto-lei).

ii) Só relativamente ao pessoal do ICERR se prevê a atribuição de «poderes de autoridade», no exercício das suas funções de «vigilância, manutenção ou fiscalização» (n.º 4 do mesmo artigo).

iii) Só relativamente ao IEP e ao ICERR se prevêem, expressamente, entre as suas receitas, as provenientes de «coimas e outras sanções» ou de «multas e ou coimas» [cf. alíneas g) e h), respectivamente, do n.º 1 do artigo 16.º de cada um dos Estatutos], e, implicitamente (dir-se-á), o exercício de um correspondente poder sancionatório «público» [a postular, possivelmente, uma correspondente «redução» interpretativa da previsão genérica da alínea i), e porventura também da alínea g) do n.º 3 do artigo 5.º do decreto-lei].

iv) Também só relativamente aos mesmos institutos se prevêem, expressamente, entre as suas receitas, «taxas», «emolumentos» e outras cobradas por «licenciamentos, aprovações e actos similares e por serviços prestados no âmbito das suas atribuições» [cf. a alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º de ambos os Estatutos] - o que legitimará, também quanto a esta matéria, uma inferência e uma observação paralelas às acabadas de fazer quanto às receitas sancionatórias [a observação, com referência, agora, à primeira parte da alínea c) do n.º 3 do artigo 5.º do decreto-lei].

Acrescente-se que, para a cobrança coerciva de tais receitas, se estabelece a utilização do processo de «execução fiscal» (cf. n.º 2 do dito artigo 16.º de ambos os Estatutos) - mas prerrogativa idêntica é concedida também ao ICOR, quanto à cobrança coerciva das receitas provenientes da «contracção de empréstimos» (cf. n.º 2 do artigo 16.º dos respectivos Estatutos).

v) Finalmente - e o ponto não pode, no presente contexto, deixar de ser particularmente significativo se a «gestão financeira e patrimonial [...], incluindo a organização da sua contabilidade», tanto do IEP como do ICERR, se rege «exclusivamente pelo regime aplicável aos fundos e serviços autónomos do Estado», erra tudo o que não esteja especialmente regulado (cf. n.º 1 do artigo 15.º de ambos os Estatutos), já para o ICOR vale, nessa matéria, «exclusivamente [o] regime jurídico aplicável às entidades que revistam natureza, forma e designação de empresa pública», regendo-se a sua gestão patrimonial e financeira «por princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos», e devendo a sua contabilidade ser elaborada «de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, não sendo aplicável o regime da contabilidade pública» (artigo 15.º, n.os 1 a 3, dos Estatutos).

Da análise precedente, concluir-se-á:

1.º «Que não se afigura linear, no mínimo, a qualificação implícita do *Instituto de Estradas de Portugal* (IEP) e do *Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária* (ICERR) como «empresas públicas» - operada no n.º 2 do artigo 15.º dos Estatutos de um e outro, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 237/99, normas ora *sub judicio* - para o efeito de não sujei-

tar os seus actos e contratos [todos eles, tendo em conta o que se observou *supra* n.º 10, alínea c), in fine] à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

A situação apresenta-se aqui como muito semelhante à que ocorre com o *Instituto Nacional do Transporte Ferroviário,* devendo por isso ser encarada e receber uma resposta em termos idênticos;

2.º Que é congruente com a origem, com a vocação e a natureza e com traços especialmente significativos da sua concepção legal e do seu regime jurídico a qualificação do *Instituto para a Construção Rodoviária* (ICOR) como «empresa pública» - implícita no n.º 4 do artigo 15.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 237/99, norma ora *sub judicio* - para o efeito de não sujeitar os seus actos e contratos (todos eles) à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

11. Uma última observação se impõe ainda. No domínio da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, que precedeu a Lei n.º 98/97, e a qual, no respectivo artigo 1.º, estendia a jurisdição do Tribunal de Contas apenas às entidades que hoje constam do elenco do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97 e, bem assim, às associações públicas, isentavam-se de fiscalização prévia «os actos e contratos praticados ou celebrados por institutos públicos com natureza empresarial, contabilidade organizada segundo o Plano Oficial de Contabilidade e dotados de comissões de fiscalização, quando a sua gestão se reja por princípios de direito privado» [artigo 14.º, alínea g)].

Não é todavia possível nem adequado extrapolar, a partir dessa anterior disposição, um argumento de ordem «histórica», susceptível de infirmar a linha argumentativa que precede. Desde logo, justamente é agora outro o universo institucional abrangido pelo Tribunal de Contas, e, no quadro dele, a isenção de fiscalização prévia das «empresas públicas» não é senão convergente com o que se dispunha já nessa alínea g) do artigo 14.º da Lei n.º 86/89, tornando agora dispensável a sua repetição. Por outro lado, tal argumento faria tábua rasa de todas as considerações substantivas, ligadas, seja à natureza das entidades colectivas em presença, seja à «lógica» do sistema de controlo do Tribunal de Contas e das opções parlamentares que estão na sua base que deve ser, evidentemente, o ponto decisivo.

Assim, de resto, o entendeu a Procuradoria-Geral da República, no seu parecer n.º 65/98 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Junho de 1999) - parecer que é tanto mais instrutivo, para as situações ora

em apreço, quanto nele se concluiu, relativamente a um «instituto público» (*o Instituto do Emprego e Formação Profissional*), de estrutura «híbrida», que os seus actos e contratos, que se entendia não estarem sujeitos ao «visto» do Tribunal de Contas no quadro da Lei n.º 86/89, continuavam a gozar dessa isenção no quadro da Lei n.º 98/97. E isso («ponto fulcral» da argumentação), a partir de uma norma do seu estatuto, constante do Decreto-Lei n.º 247/85, que remetia para «as normas aplicáveis às empresas públicas» (no que não estivesse especialmente previsto) a regulamentação da respectiva «gestão económica, financeira e patrimonial, incluindo a organização e execução da sua contabilidade» (nesse parecer, in fine, cita-se um outro, em sentido convergente, relativo ao *Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial*).

12. O Tribunal Constitucional não pode portanto deixar de concluir no sentido da inconstitucionalidade das normas em apreciação em todos os casos em que delas resulta que o diploma governamental não respeitou a indicação e os limites a que o Governo estava adstrito, decorrentes da definição geral do âmbito da competência do Tribunal de Contas, tal como constante da Lei n.º 98/97.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 282.º da Constituição, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral produz, em princípio, efeitos ex tunc, ou seja, retroage os seus efeitos desde a data da entrada em vigor das normas em causa.

Não se afigura todavia conforme às exigências de «segurança jurídica» destruir retroactivamente os efeitos que possam ter-se produzido à luz das normas agora declaradas inconstitucionais - designadamente a consolidação da eficácia de actos e contratos praticados ou realizados pelas entidades em causa independentemente da sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Justifica-se assim que o Tribunal, usando a faculdade conferida pelo artigo 282.º, n.º 4, da Constituição, e por razões de «segurança jurídica», fixe os efeitos da declaração de inconstitucionalidade com um alcance mais restrito do que o previsto no n.º 1 do mesmo artigo, determinando que esta declaração só produza efeitos a partir da publicação do presente acórdão - mas sem prejuízo da produção desses efeitos nos casos pendentes de decisão de tribunal sobre a sujeição a visto.

13. Como se deixou já referido, uma das normas impugnadas a norma do artigo 22.º, n.º 2, dos Estatutos do *Instituto Marítimo Portuário* (IMP), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro [supra n.ºs 1, alínea b), e 10, alínea b)] - foi expressamente revogada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 47/2002, de 2 de Março, diploma este que introduziu diversas alterações ao Decreto-Lei n.º 331/98 e nos Estatutos do IMP.

Por força do «princípio do pedido», expresso no artigo 51.º, n.º 5, da Lei do Tribunal Constitucional, e de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, não pode operar-se a «convolação» do objecto do processo nas normas do diploma revoltante que tenham um eventual conteúdo preceptivo correspondente ou semelhante ao das normas que constituem o objecto do pedido, que aliás no caso não existem.

Todavia, o facto de as normas em causa terem sido revogadas não é suficiente para se concluir de imediato pela inutilidade do pedido.

Produzindo a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, em princípio, efeitos *ex tunc* (n.º 1 do artigo 282.º da Constituição), justifica-se que se conheça de pedidos relativos a normas revogadas sempre que tal se mostre indispensável para corrigir ou eliminar os efeitos entretanto produzidos por tais normas durante o período da sua vigência.

Haverá, então, e antes de mais, que apurar se se verifica tal interesse ou utilidade no conhecimento do pedido de fiscalização abstracta sucessiva de inconstitucionalidade da norma referida, entretanto revogada.

Ora, é jurisprudência conhecida deste Tribunal que não existe um *interesse jurídico relevante* no conhecimento do pedido quando a situação for tal que, no caso de uma eventual declaração de inconstitucionalidade (ou ilegalidade), os seus efeitos sempre viriam a ser limitados nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição - a norma que confere ao Tribunal Constitucional a faculdade de fixar os efeitos do declarado vício de inconstitucionalidade, de modo que o alcance dos efeitos da declaração seja mais restrito do que o resultante do indicado no n.º 1 do mesmo preceito, se tal se justificar por razões conexionadas com a segurança jurídica, equidade ou interesse público de excepcional relevo.

À luz desta orientação jurisprudencial constante, afigura-se claro que, em razão da sua inutilidade superveniente, não deverá conhecer-se do

pedido formulado no presente processo quanto à norma do artigo 22.º, n.º 2, dos Estatutos do IMP.

Com efeito, no presente processo, em que se conclui no sentido da inconstitucionalidade de diversas normas de teor e alcance semelhantes aos da norma do artigo 22.º, n.º 2, dos Estatutos do IMP, o Tribunal Constitucional considera existirem razões de «segurança jurídica» que justificam a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição (supra n.º 12).

Conclui-se, assim, pela inutilidade superveniente de uma decisão de mérito, em sede de fiscalização abstracta da constitucionalidade, relativamente à norma do artigo 22.º, n.º 2, dos Estatutos do IMP, tendo em conta que os recursos de fiscalização concreta eventualmente interpostos constituirão meio suficiente e adequado para salvaguarda dos interesses em causa.

III
Decisão

14. Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Não tomar conhecimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 22.º, n.º 2, dos Estatutos do *Instituto Marítimo Portuário* (IMP), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, em razão da inutilidade superveniente do mesmo pedido;

b) Não declarar a inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 242/97, do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 243/97, do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 244/97 e do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 245/97, todos de 18 de Setembro, e relativos, respectivamente, ao *Teatro Nacional de S. João* (TNSJ), à *Orquestra Nacional do Porto* (ONP), ao *Teatro Nacional D. Maria II* (TNDM) e à *Companhia Nacional de Bailado* (CNB);

c) Não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 15.º, n.º 4, dos Estatutos do *Instituto para a Construção Rodoviária* (ICOR), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho;

d) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 1.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29 de Setembro, que cria o *Instituto Nacional do Transporte Ferroviário* (INTF), por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição da República Portuguesa;

e) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do artigo 15.º, n.º 2, dos Estatutos do *Instituto de Estradas de Portugal* (IEP) e do artigo 15.º, n.º 2, dos Estatutos do *Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária* (ICERR), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição da República Portuguesa;

f) Limitar os efeitos da inconstitucionalidade a que se referem as alíneas d) e e) da decisão, de modo que essa inconstitucionalidade só produza efeitos a partir da publicação do presente acórdão mas sem prejuízo da produção desses efeitos nos casos pendentes de decisão de tribunal sobre a sujeição a visto.

Lisboa, 9 de Abril de 2002.

Maria Helena Brito

Maria Fernanda Palma

Alberto Tavares da Costa

Paulo Mota Pinto

Luís Nunes de Almeida

Artur Maurício

Bravo Serra [vencido por entender, quanto à alínea c) da decisão, que o Tribunal se deveria pronunciar no sentido de declarar a inconstitucionali-

dade da norma do n.º 4 do artigo 15.º dos Estatutos do Instituto para a Construção Rodoviária. Na verdade, tenho para mim que aquele Instituto deverá ser perpectivado como um instituto submetido a um regime que assuma características em que os elementos publicísticos têm prevalência de tal monta que, a meu ver, não são ultrapassadas por aqueles outros elementos privatísticos que nesse regime igualmente se contêm. Esta conclusão retiro-a das disposições constantes dos artigos 5.º, n.º 3, e 6.º do Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, e dos artigos 2.º, 4.º, n.os 1, alíneas c) e d), e 2, alíneas c) e g), e 16.º, n.os 1, alínea a), e 2, dos Estatutos do ICOR anexos àquele decreto-lei]

Guilherme da Fonseca [vencido quanto às alíneas b) e c) e, no que toca à fundamentação, quanto às alíneas d) e e), conforme declaração de voto junta]

Maria dos Prazeres Beleza [vencida, em parte, quanto às alíneas d) e e), nos termos da declaração de voto junta]

José Manuel Cardoso da Costa.

Declaração de voto

1. Votei vencido, por optar por uma declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de todas as normas identificadas na decisão [alíneas b), c), d), e e)], por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição, na base de uma só consideração que a todas elas diz respeito e a partir da afirmação de que a definição da competência material do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, é matéria incluída na reserva da competência legislativa da Assembleia da República, tal como decorre daquela alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º (ao estabelecerem directamente essas normas uma isenção de visto prévio do Tribunal de Contas para os actos e contratos que tratam, é patente tal violação da Constituição).

Não acompanhei, portanto, o acórdão quando adere ao entendimento de que, devendo, em todo o caso, *«considerar-se incluída na reserva parlamentar a definição genérica, quer do tipo de entidades, organismos e serviços que ficam sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, quer das suas despesas e contas que devem ser submetidas à fiscalização ou julgamento do Tribunal de Contas, quer da natureza e termos da correspondên-*

te fiscalização ou julgamento», um tal alcance da reserva não pode acabar por afectar *«o que já será próprio, efectivamente, da competência 'natural' do Governo, em matéria de organização da Administração pública, dos serviços públicos e do sector público da economia»*.

Divergi, assim, frontalmente da conclusão a que chegou o acórdão acerca dos poderes do Governo de *«concretizar»* e explicitar, no diploma orgânico dos serviços, *«se, sim ou não, ou até que ponto, tal jurisdição»* (a jurisdição do Tribunal de Contas) se estende a este ou àquele ente público, não podendo, nem devendo, como se quer no acórdão, *«ter-se por improcedentes, desde já, as considerações que no requerimento inicial pretendem fundar (ainda ou em último termo) a inconstitucionalidade das normas sub judicio (ou de algumas delas) na circunstância de não ser lícito a um decreto-lei não autorizado proceder à 'interpretação autêntica' das normas parlamentares sobre a competência do Tribunal de Contas, havendo estas de ser sempre objecto de uma 'interpretação autónoma'»*.

2. A via que escolhi, na linha de tais considerações ainda que seja simplista e radical, evita a análise que o acórdão forçosamente teve de fazer, e que ocupa o governo das suas páginas, *«de 'qualificar' ou estabelecer a natureza de cada um dos entes ou entidades, bem como dos actos geradores de despesas ou encargos e responsabilidades, a que se reportam as normas sub judicio»*, com todos os riscos de tal *«qualificação»*, hesitando aqui e ali sobre o que é instituto público ou o que é empresa pública e reconhecendo até a *«fluidez ou 'porosidade' que se afiguram de algum modo inevitáveis, na distinção entre 'entidades empresariais públicas' (as empresas públicas, no sentido tradicional estrito) e os 'institutos públicos'»* e *«a possibilidade da ocorrência de entidades de natureza híbrida, apresentando características de mais que uma das figuras típicas dos entes colectivos (públicos)»* (para acabar por enunciar no escuro um *«critério decisivo»* - o do *«regime jurídico predominante no caso»* -, para tentar chegar a conclusões *«congruentes»*, o que é sempre arriscado e pode não convencer os leitores).

Daí que, por exemplo, quanto ao Instituto Nacional de Transporte Ferroviário se tenha de ir buscar uma *«emergência de traços publicísticos»*, por ser uma figura *«híbrida»*, acabando por se admitir a *«falta de um critério claro de distinção e a incerteza quanto ao regime aplicável nesta matéria»*, e relativamente aos institutos que nasceram da extinção da Junta Autónoma de Estradas, o acórdão acaba por concluir que relativamente a dois deles *«não se afigura linear, no mínimo, a qualificação implícita do*

Instituto de Estradas de Portugal (IEP) e do Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR) como 'empresas públicas' e que *«é congruente com a origem, com a vocação e a natureza e com traços especialmente significativos da sua concepção legal e do seu regime jurídico a qualificação do Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) como 'empresa pública'»*.

Quer-se melhor exemplo de imprecisão e incerteza?

3. O meu entendimento - e neste ponto não divergi do acórdão (n.º 6) - parte da definição da competência material do Tribunal de Contas, que presentemente consta da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, prescrevendo a alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º que estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro desse Tribunal «os institutos públicos», cabendo-lhe - artigo 5.º, n.º 1, alínea c) - fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para tais entidades públicas (e os artigos 46.º e 47.º da mesma Lei n.º 98/97 dispõem sobre a incidência da fiscalização prévia e as isenções que vigoram em tal matéria, fazendo-a recair, nomeadamente - alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º -, sobre os contratos reduzidos a escrito de obras públicas, aquisição de bens e serviços e outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa, estabelecendo taxativamente o artigo 47.º as situações em que ocorre isenção de fiscalização prévia, excluindo-a, nomeadamente [alínea a) do artigo 47.º], quanto aos actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2.º, n.os 2 e 3 - em que se incluem, entre outras, [alínea b) do n.º 2 as empresas públicas].

Essa definição da **competência material** do Tribunal de Contas, em sede de **fiscalização prévia** - que reveste natureza jurisdicional - é matéria incluída na reserva de competência legislativa da Assembleia da República, por força do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea p) da Constituição da República Portuguesa [preceito correspondente ao artigo 168.º, n.º 1, alínea q), na versão anterior à última revisão constitucional], não sedo, por isso, lícito a um decreto-lei, editado no exercício da competência legislativa própria do Governo, dispor inovatoriamente sobre esse tema, isentando do «visto» daquele órgão jurisdicional actos e contratos que a ele se devam considerar submetidos, em função do estatuído nas disposições da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (sobre essa competência, cf. o parecer do Conselho

Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 65/98, citado no acórdão).

Por consequência, existindo normas legais, como outras que vêm identificadas no acórdão, constantes de decretos-leis não credenciados por autorização parlamentar, que estatuem, de forma expressa e directa, sobre o preenchimento de normas delimitadoras da competência material do Tribunal de Contas, tem de cair-se sempre no vício da inconstitucionalidade orgânica.

Quer essas normas estatuam de modo a isentar do visto prévio do Tribunal de Contas, quer de modo a impor o visto (é este o caso do acórdão recente do Tribunal Constitucional n.º 94/02, publicado no ***Diário da República***, 2.ª série, de 2 de Abril de 2002), tem de concluir-se pela invasão ou intromissão indevidas da reserva parlamentar, podendo dizer-se até que há uma certa contradição entre este acórdão e o juízo de inconstitucionalidade a que se chegou no citado acórdão n.º 94/02.

Não é ao Governo, no exercício de competência legislativa própria, que cabe, ao *«'moldar' cada singular elemento do universo institucional da Administração e do sector públicos segundo o que tiver, em cada momento, como mais conveniente ao interesse geral, conferindo-lhes uma certa ou antes uma outra natureza jurídica»*, talqualmente se expressa o acórdão, tirar quaisquer consequências que *«dessa sua opção decorram no tocante à sujeição ou não do elemento institucional em causa, e das respectivas despesas, à jurisdição do Tribunal de Contas»*, impondo ou retirando a fiscalização prévia que para aquele Tribunal de Contas se definiu materialmente em lei parlamentar, quanto ao seu âmbito de fiscalização.

Não é caso de falar, como é a visão do acórdão, em *«interpretação autónoma»* ou *«interpretação autêntica»* de normas legais do tipo das que estão em causa, mas apenas de reconhecer ao Tribunal de Contas a tarefa de, aplicando o direito do legislador ordinário, realizar uma subsunção da situação às normas da sua lei que regem sobre a incidência e isenção da fiscalização prévia, sem estar sujeito à subsunção previamente determinada pelo legislador ordinário. Calcorreando uma estrada mais clara e segura, procurei evitar o traçado sinuoso e curvilíneo do acórdão.

Guilherme da Fonseca.

Declaração de voto

Votei vencida quanto às alíneas d) e e), em síntese, porque entendo que, definindo-se o âmbito de sujeição a visto prévio também subjectivamente, ou seja, pela natureza da entidade, o reconhecimento da existência de entes híbridos, nos termos constantes do acórdão, deveria ter conduzido a uma resposta igualmente «híbrida» quanto àquela sujeição.

Assim, penso que a declaração de inconstitucionalidade das normas em causa deveria ter sido, apenas, parcial, ressalvando-se a sua aplicação aos actos regidos pelo direito privado.

Não creio, contrariamente à tese que fez vencimento, que seja preferível, nomeadamente do ponto de vista da certeza da sujeição ou não a visto prévio, optar pela aplicação da solução correspondente à natureza predominante da entidade. Com efeito, pode saber-se sempre, relativamente a cada acto, se é ou não regido pelo direito privado, a essa questão se reconduzindo a dúvida de averiguar se é praticado no âmbito de uma *actuação própria de um instituto público* ou de *uma lógica empresarial.*

Finalmente, considero que não põe em causa o acerto desta apreciação a possibilidade que a lei reconhece em diversos casos a institutos públicos de actuarem segundo regras de direito privado, já que a sujeição a visto prévio dos actos assim praticados decorre, tão somente, da natureza da entidade que os pratica.

Maria dos Prazeres Beleza.

AUTOS DE RECURSO Nº 603/99

1ª SECÇÃO
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO Nº 147/02

Proc. nº 603/99

Plenário

Relatora: Maria Helena Brito

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I

1. A Junta Autónoma de Estradas remeteu para fiscalização do Tribunal de Contas o "Contrato para a elaboração do projecto de execução da EN 252 – Beneficiação entre Montijo e Setúbal", celebrado em 30 de Abril de 1999 com a A, pelo valor de 36.050.000$00, acrescido de IVA.

O Tribunal de Contas, pelo acórdão nº 73/99, de 13 de Julho, decidiu visar o mencionado contrato.

Para tanto, o Tribunal de Contas recusou a aplicação da norma constante do nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do Instituto das Estradas de Portugal (aprovados pelo Decreto-Lei nº 237/99, de 25 de Junho), por considerar tal norma inconstitucional. Na fundamentação da sua decisão, o Tribunal de Contas invocou os seguintes argumentos:

- em 25 de Junho foi publicado o Decreto-Lei nº 237/99, que entrou em vigor no dia 30 do mesmo mês, através do qual foram criados o Instituto das Estradas de Portugal, o Instituto para a Construção Rodoviária e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (artigo 1º), tendo sido extintas a Junta Autónoma de Estradas e a JAE Construção, S.A. (artigo 14º);

- nos termos do artigo 4º, nº 2, do mencionado Decreto-Lei, o Instituto das Estradas de Portugal (IEP) assume ex lege todos os direitos e obrigações da Junta Autónoma de Estradas (JAE) em concur-

sos abertos e em empreitadas, trabalhos e serviços contratados ou em curso, de onde decorre que o IEP sucede à JAE no contrato de empreitada submetido à apreciação do Tribunal de Contas;

- o nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do Instituto das Estradas de Portugal, ao estabelecer que "aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo IEP aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto", tem como consequência que ficam excluídos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os actos e contratos que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão do IEP;

- todavia, os actos e contratos dos institutos públicos estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do disposto na Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (artigos 2º, nº 1, alínea d), e 15º, nº 1, alínea c));

- assim, a norma do nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do IEP, ao isentar da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os actos e contratos do Instituto, vem restringir o âmbito da competência material do Tribunal de Contas, "consubstanciando uma intromissão indevida do Governo na esfera de competência legislativa da Assembleia da República".

2. É desta decisão de recusa de aplicação da norma contida no nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do IEP, com fundamento em inconstitucionalidade, que vem interposto o presente recurso, pelo Ministério Público, ao abrigo da alínea a) do nº 1 do artigo 70º da Lei do Tribunal Constitucional.

3. O representante do Ministério Público junto deste Tribunal concluiu assim as suas alegações:

> "**1º** – A definição da competência material do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, é matéria incluída na reserva de competência legislativa da Assembleia da República, por força do disposto no artigo 165º, nº 1, alínea p) da Constituição da República Portuguesa, na sua versão actual.
> **2º** – Pelo que não é lícito a um decreto-lei, não credenciado por autorização parlamentar, dispor inovatoriamente sobre tal matéria,

isentando do visto prévio actos e contratos que a ele se podiam considerar submetidos, em função de uma possível interpretação do estatuído nas disposições da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que regem sobre a definição da competência do Tribunal de Contas.
3º – A delimitação da competência material do Tribunal de Contas tem de assentar numa autónoma interpretação dos preceitos da Lei nº 98/97 que dispõem sobre tal tema, não sendo lícito ao Governo, em decreto-lei desprovido de credencial parlamentar, pretender interpretar autenticamente tais preceitos de lei, preenchendo, em termos que envolvem opção constitutiva, a previsão da norma constante do artigo 47º, alínea a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
4º – Termos em que deverá confirmar-se o juízo de inconstitucionalidade orgânica constante da decisão recorrida."

Cumpre decidir.

II

4. O presente recurso tem por objecto a questão da constitucionalidade da norma constante do nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do Instituto das Estradas de Portugal (aprovados pelo Decreto-Lei nº 237/99, de 25 de Junho, e publicados em anexo a esse Decreto-Lei), que o Tribunal de Contas julgou organicamente inconstitucional e que, nos termos do artigo 204º da Constituição da República Portuguesa, se recusou a aplicar.

É o seguinte o teor da norma submetida à apreciação do Tribunal Constitucional:

"Artigo 15º
Gestão financeira e patrimonial
[1. A gestão financeira e patrimonial do IEP, incluindo a organização da sua contabilidade, rege-se exclusivamente pelo regime aplicável aos fundos e serviços autónomos do Estado, em tudo o que não for especialmente regulado pelo presente diploma, e no seu regulamento interno.]

2. Aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo IEP aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto."

Dispõe, por sua vez, a alínea a) do artigo 47° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas):

"Artigo 47°
Fiscalização prévia: isenções
Excluem-se do disposto no artigo anterior [a norma que define o âmbito da incidência da fiscalização prévia]:
a) Os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2°, n°s 2 e 3, bem como os actos do Governo e dos governos regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades.
[...]"

5. Na interpretação do tribunal recorrido, a norma do n° 2 do artigo 15° dos Estatutos do IEP, ao remeter para o regime contido na alínea a) do artigo 47° da Lei n° 98/97, tem como consequência isentar da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os actos e contratos do Instituto.

A norma viria restringir o âmbito da competência material do Tribunal de Contas. Por constar de um Decreto-Lei emitido pelo Governo sem autorização legislativa, tal norma traduziria uma intromissão indevida do Governo na esfera de competência legislativa da Assembleia da República, violando o disposto no artigo 165°, n° 1, alínea p), da Constituição da República Portuguesa, na sua versão actual.

6. A Lei n° 98/97, de 26 de Agosto, determina, no n° 1 do artigo 2°, que estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas diversas entidades (de natureza essencialmente administrativa), entre as quais "os institutos públicos" (alínea d)), estabelecendo, no n° 2 do mesmo artigo 2°, que algumas outras entidades (de natureza empresarial) estão também sujeitas aos poderes de controlo financeiro do mesmo tribunal, como, por exemplo, "as empresas públicas" (alínea b)).

Ao controlo do Tribunal de Contas estão também sujeitas "as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos", por força do que dispõe o artigo 2°, n° 3.

Nos termos do artigo 2°, n° 4, ao controlo financeiro das entidades referidas nos n°s 2 e 3 do mesmo artigo aplica-se o disposto na Lei n° 14/96, de 20 de Abril (Lei sobre a Fiscalização do Sector Empresarial do Estado pelo Tribunal de Contas).

Na norma que define a competência material do Tribunal de Contas (artigo 5°), a Lei n° 98/97 estabelece que aquele tribunal deve, designadamente, e para o que agora interessa:

- "fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n° 1 do artigo 2°" (alínea c));

- "julgar a efectivação de responsabilidades financeiras das entidades referidas no n° 1 do artigo 2°, mediante processo de julgamento de contas ou na sequência de auditorias, bem como a fixação de débitos aos responsáveis ou a impossibilidade de verificação ou julgamento de contas, podendo condenar os responsáveis financeiros na reposição de verbas e aplicar multas e demais sanções previstas na lei" (alínea e));

- "apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades referidas nos n°s 1 e 2 do artigo 2°, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno" (alínea f)).

Por outro lado, esta lei exclui do dever de envio ao Tribunal de Contas, para efeitos da fiscalização prévia prevista no artigo 5°, n° 1, alínea c), determinados actos e contratos, contemplando, no que releva para o caso dos autos, "os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do

artigo 2°, n°s 2 e 3, bem como os actos do Governo e dos governos regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades" (artigo 47°, alínea a)).

Verifica-se assim que, em múltiplos aspectos, é diferente o âmbito da fiscalização do Tribunal de Contas, consoante a natureza jurídica das entidades sujeitas a essa fiscalização.

7. A resolução da questão de constitucionalidade que se discute no presente processo depende portanto da natureza jurídica do Instituto das Estradas de Portugal.

Na verdade, a norma do n° 2 do artigo 15° dos Estatutos do IEP, ao remeter para o regime contido na alínea a) do artigo 47° da Lei n° 98/97, só terá como efeito alterar o âmbito da competência material do Tribunal de Contas, excluindo da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os actos e contratos do Instituto, no caso de o IEP se integrar em alguma das categorias de entidades enumeradas no artigo 2°, n° 1, da Lei n° 98/97, mais precisamente no caso de o IEP se qualificar como "instituto público".

Pelo contrário, se o IEP puder ser reconduzido a alguma das categorias de entidades referidas no artigo 2°, n°s 2 ou 3, da mesma lei (designadamente se for de aproximar de uma "empresa pública"), a norma do n° 2 do artigo 15° dos Estatutos constituirá mera concretização do disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, não implicando desse modo qualquer alteração do âmbito da competência material do mesmo tribunal.

8. Ora, de acordo com a ponderação efectuada pelo Tribunal Constitucional no acórdão n° 140/2002, de 9 de Abril de 2002, tirado em Plenário, e segundo a orientação nele fixada,

> não se afigura linear, no mínimo, a qualificação implícita do *Instituto de Estradas de Portugal* (IEP) como "empresa pública" – operada no n.° 2 do artigo 15° dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.° 237/99 –, para o efeito de não sujeitar os seus actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Consequentemente, no mesmo acórdão, este Tribunal declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do Instituto das Estradas de Portugal (IEP), por violação do disposto no artigo 165º, nº 1, alínea p), da Constituição.

É essa jurisprudência que aqui se reitera.

Pelos fundamentos constantes do mencionado acórdão nº 140/2002, para os quais se remete, conclui-se que a norma do nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do IEP, ao determinar que aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo Instituto se aplica o regime previsto na alínea a) do artigo 47º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – assim excluindo da fiscalização prévia do Tribunal de Contas tais actos e contratos –, vem alterar o âmbito de competência material do Tribunal de Contas. Constando de um Decreto-Lei emitido pelo Governo sem autorização legislativa, a norma em apreciação consubstancia uma intromissão do Governo na esfera de competência legislativa da Assembleia da República.

III

9. Nestes termos, e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Julgar inconstitucional a norma do nº 2 do artigo 15º dos Estatutos do Instituto das Estradas de Portugal (aprovados pelo Decreto-Lei nº 237/99, de 25 de Junho, e publicados em anexo a esse Decreto-Lei), por violação do disposto no artigo 165º, nº 1, alínea p), da Constituição;

b) Consequentemente, negar provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida quanto à questão de constitucionalidade.

Lisboa, 16 de Abril de 2002

Maria Helena Brito

Maria Fernanda Palma

Alberto Tavares da Costa

Paulo Mota Pinto

Bravo Serra

Luís Nunes de Almeida

Artur Maurício

José de Sousa e Brito

Guilherme da Fonseca (vencido, quanto à fundamentação, remetida para a declaração de voto aposta no acórdão nº 140/2002)

Maria dos Prazeres Pizarro Beleza (vencida porque, pelas razões constantes da declaração junta ao ac. nº 140/2002, considero não infringir a al. P) do nº 1 do artº.165º da Constituição) a norma, constante do nº 2 do artigo 15º: do Estatuto do IEP, na dimensão cuja aplicação foi efectivamente recusada no presente processo, ou seja, enquanto aplicável a actos submetidos ao domínio do direito privado).

José Manuel Cardoso da Costa

ACORDÃO Nº 73/99-13.Jul-1ªS/SS

Proc. Nº 11 464/99

1. **A Junta Autónoma de Estradas** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o Contrato para a **"Elaboração do Projecto de Execução da EN252 – Beneficiação entre Montijo (KM 0,000) e Setúbal KM 17,500)"**, celebrado com a Firma **VIÉS – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia, Lda** pelo preço de 36 050 000$00, acrescido de IVA.

2. **Questão Prévia**

Em 25 de Junho, na pendência do processo neste Tribunal, foi publicado o Dec-Lei n.º 237/99, que entrou em vigor após o período legal da "vacatio legis", ou seja em 30 de Junho, e com normativos directamente conexionados com a matéria destes autos.
Na verdade, o diploma extingue a JAE e a JAE Construção, S.A- artigo 14.º, e cria, em sua substituição, o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)- artigo 1º.
Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º, o Instituto das Estradas de Portugal (doravante denominado por IEP) assume automaticamente todos os direitos e obrigações da Junta Autónoma das Estradas em concursos abertos e em empreitadas, trabalhos e serviços contratados ou em curso, com excepção dos contratos de empreitada constantes de uma lista aprovada por despacho do ministro da tutela. Esse despacho não foi, ainda, produzido, pelo que, **nestes autos, é o IEP que sucede à JAE no contrato de empreitada sujeito à apreciação deste Tribunal.**

- **Nos termos do disposto no artigo 15.º-n.º2 dos Estatutos do IEP, publicados em anexo ao diploma, estatui-se que:**

"Aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo IEP aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º98/97, de 26 de Agosto".

Por sua vez, a alínea a) do artigo 47.º da referida Lei n.º98/97 estipula que estão isentos da fiscalização prévia deste Tribunal:

"Os actos e contratos praticados pelas entidades do artigo 2.º, n.º2 e 3, bem como os actos do Governo e dos governos regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades".

As entidades referidas no artigo 2°. n.° 2 e 3 são, basicamente, as empresas públicas e as associações, sociedades e fundações com capitais maioritariamente públicos ou com controlo público da gestão. E, por contraponto, no n°1 do mesmo artigo 2.°, conjugado com o disposto no artigo 5°.-n.°1-c) da mesma Lei, enumeram-se as entidades cujos actos e contratos estão sujeitos à fiscalização prévia:

O Estado e seus serviços;
As Regiões Autónomas e seus serviços;
As autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas;
Os institutos públicos;
As instituições de segurança social.

- **Do exposto, e face aos normativos citados, conclui-se que o legislador teve, inequivocamente, intenção de isentar da fiscalização prévia deste Tribunal, os actos e contratos praticados ou celebrados pelo IEP.**

- *Uma vez que no contrato em causa nos autos, e por força do que já se explanou, a parte contratante com a adjudicatária passa a ser, para todos os efeitos legais, o IEP, a consequência jurídica relevante daí decorrente seria de devolver o processo, declarando-se que o contrato deixara de estar sujeito à fiscalização prévia do Tribunal. Será, porém, a decisão juridicamente correcta?*

- **O IEP é um instituto público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeito à tutela e superintendência do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território- artigo 1°-n°1 do Dec-Lei n.°237/99.**

O conceito é reiterado no artigo 1.°-n.°1 dos Estatutos do IEP:
" ... *é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio*";

E, nos termos do artigo 2.° dos Estatutos:
" *O IEP rege-se pelos presentes estatutos e pelos seus regulamentos internos, bem como por quaisquer outras normas legais aplicáveis aos institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das empresas públicas, salvo relativamente a actos de autoridade ou cuja natureza implique o recurso a normas de direito público*".

- **Inquestionável é, pois, que estamos perante um Instituto Público. Mas, se assim é, os seus actos e contratos estão sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal, face ao estatuído nos já referidos artigo 2.°-n.°1-d) e 5.°-n°1-c) da Lei n.°98/97, de 26 de Agosto.**

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas foi aprovada pela Assembleia da República, no uso e ao abrigo da sua competência constitucional em matéria de organização e competência dos tribunais-artigo 168.°-n.°1-q) da Constituição então em vigor, aliás, expressamente referenciado no texto da Lei.
Esta reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República não sofreu qualquer alteração na actual Constituição da República, como resulta do disposto no artigo 165.°-n.°1-p) da CRP.
Não se conhece qualquer autorização legislativa concedida pela Assembleia da República ao Governo para legislar sobre a matéria.

- **Assim, a norma do artigo 15.°-n°2 dos Estatutos do IEP, ao isentar da fiscalização prévia os actos e contratos do Instituto, vem restringir o âmbito da competência material do Tribunal de Contas, consubstanciando uma intromissão indevida do Governo na esfera da competência legislativa da Assembleia.**

Mas não é só a nível da fiscalização prévia que se restringe o âmbito da competência material do Tribunal de Contas. Na verdade, decorrente dessa isenção, também a fiscalização sucessiva ficará restringida: as entidades elencadas no n.°1 do artigo 2°, entre elas os Institutos Públicos, para além de estarem sujeitas à fiscalização prévia, também são objecto de julgamento das suas contas, para eventual efectivação de responsabilidades financeiras, como dispõe o artigo 5.°-n.°1-e) da

Lei n.º98/97. No entanto, as contas das entidades referidas nos nº 2 e 3 do artigo 2º não são objecto de julgamento no Tribunal, fazendo-se o controlo financeiro da sua gestão nos termos do disposto na Lei n.º14/96, de 20 de Abril, ou seja, segundo os parâmetros da economia, eficácia e eficiência- artigo 2.º-n.º4, artigo 5.º-nº.1-f) da Lei n.º98/97. Ora, ao mandar aplicar ao IEP o regime previsto na Lei n.º98/97 para as entidades, de cariz empresarial, constante do art.º2.º-n.º2 e 3 do mesmo diploma, estaria o Governo a restringir o âmbito material da fiscalização sucessiva do Tribunal aplicável aos Institutos Públicos.

- **A consequência jurídica decorrente destas restrições da competência do Tribunal de Contas será, então, a de julgar inconstitucional a norma referida.**

- **A questão que nos vem ocupando poderia, porém, ficar prejudicada se se entendesse que o legislador, com a norma referida, só pretendeu sublinhar o cariz, a natureza empresarial do IEP, assimilável, assim, ao regime aplicável às empresas públicas face ao Tribunal de Contas.**

Verificada a natureza empresarial do IEP, a filosofia da sua gestão resultante dos normativos do Dec-Lei n.º237/99 seria susceptível de o considerar mais próximo do regime aplicável às empresas públicas, pelo que, nesta perspectiva, a norma do artigo 15.º-n.º2 não sofreria de vício de inconstitucionalidade.

Este raciocínio foi desenvolvido e sustentado, nomeadamente, no Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º65/98, de 11 de Fevereiro, (publicado no D.R.2.ª série, de 14.6.99) a propósito da eventual sujeição à fiscalização prévia de um Instituto Público, que, pelo artigo 14.º-g) da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro (anterior Lei do Tribunal de Contas) já se encontrava isento de fiscalização prévia.

- **A argumentação aí expendida não justifica uma alteração da tese que se vem perfilhando.**

Assim, e em primeiro lugar, é inequívoco que a Lei n.º98/97, ao incluir os "institutos públicos" nas entidades sujeitas ao "Visto" deste Tribunal, não faz qualquer distinção, designadamente, institutos com ou sem natureza empresarial. E, logo no mesmo artigo, incluiu as empresas públicas no conjunto das entidades em que o controlo do Tribunal não

passa pelo "visto prévio". Assim, o legislador, limitando-se a elencar "tout court" os institutos públicos entre as entidades sujeitos à fiscalização prévia, dificilmente autoriza o intérprete a encontrar e fazer distinções conceituais que naquela fórmula se não lobrigam.

Por outro lado, invocar argumentação de teor sistémico, como a de que "as tendências mais recentes de controlo pelo Tribunal de Contas apontam para a redução do controlo prévio em favor do controlo sucessivo" (de que a transição da lei n.°86/89 para a lei n.°98/97 seria um exemplo) não convence porque se esquece que, como já referimos, não só se reduz e restringe o âmbito da fiscalização prévia, como também se restringe o do controlo sucessivo, permitindo-se que certos institutos públicos deixem, igualmente de ver as sua contas e os seus responsáveis objecto de julgamento da conformidade financeira. O que se afigura contraditório com o reforço do controlo sucessivo.
Mas, mesmo que se aceite tal entendimento, a natureza do IEP é diferente do Instituto em causa no Parecer da PGR. Os Institutos Públicos são pessoas colectivas, criadas para permitir uma gestão mais ágil e eficiente de determinados interesses colectivos, pelo que é norma que os estatutos evidenciem uma maior autonomia de gestão, uma maior maleabilidade do regime de pessoal. A autonomia administrativa, financeira e patrimonial é a regra.
Não surpreende, assim, que o IEP reúna as características referidas, ou não fosse um Instituto Público: o regime jurídico do pessoal é o do contrato individual de trabalho, optativo para os actuais funcionários da JAE (art.°8 do Decreto e art.° 13.° dos estatutos); os membros do conselho de administração estão sujeitos ao estatuto dos gestores públicos (art.°8 dos estatutos).
Mas já se não compatibiliza com aqueles institutos públicos com uma acentuada vertente empresarial o regime da gestão financeira e patrimonial do IEP. Esta é, decerto, a área privilegiada e decisiva para qualificar um Instituto Público como entidade empresarial, como empresa pública. Daí que, no Parecer da PGR se escreva, a certo passo:
"Para a temática suscitada pela consulta é fulcral o teor do artigo 24.° (dos estatutos) que se transcreve: « A gestão económica, financeira e patrimonial do IEFP, incluindo a organização e execução da sua contabilidade, regula-se pelas normas aplicáveis às empresas públicas, em tudo o que não esteja especialmente previsto neste diploma»".

Em tudo idêntico é o regime da gestão financeira e patrimonial do Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR), previsto no artigo 15°-n°2 dos estatutos, que, recorde-se, foram aprovados pelo mesmo diploma legal que criou o IEP:

" ...o ICOR rege-se exclusivamente pelo regime jurídico aplicável às entidades que revistam natureza, forma e designação de empresa pública (n.°1); a sua gestão patrimonial e financeira rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos (n.°2); a contabilidade é elaborada de acordo com o POC, não lhe sendo aplicável o regime de contabilidade pública (n.° 3)".

Totalmente diverso é o regime previsto para o IEP, no artigo 15.°- n.°1 dos estatutos:

- "**A gestão financeira e patrimonial do IEP, incluindo a organização da sua contabilidade, rege-se exclusivamente pelo regime aplicável aos fundos e serviços autónomos do Estado**, em tudo o que não for especialmente regulado pelo presente diploma e no seu regulamento interno"(sublinhados nossos).

- **Em síntese: O IEP é um instituto público, de estrutura administrativa, com características afins de um serviço personalizado do Estado, sem carácter empresarial, pois que a sua gestão, ainda que mais flexível e maleável da que se verifica na administração directa do Estado, não tem como finalidade primeira a obtenção de lucro, antes, a prestação de uma actividade de relevante interesse público, de natureza estadual[1].**
  Não se justifica, pois, qualquer aproximação ao regime estabelecido pela Lei n.°98/97 para o controlo financeiro das empresas públicas, cujos actos e contratos estão isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
  Mantém-se, assim, o julgamento de inconstitucionalidade.

[1] Ver, sobre este critério da estrutura, que permitiria distinguir os institutos públicos de estrutura administrativa e os de estrutura empresarial, Paulo Otero, Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol.V, 1993, citado no Parecer da PGR n.°65/98; ainda, e sobre o assunto, Parecer da PGR n.°57/96, de 25.6.98, in D.R.-2ªSérie, de 30.6.99, pag.9401/9411.

3. **Do Mérito**

Do estudo do processo não se apurou qualquer ilegalidade que impeça a concessão do visto.

4. Atento o exposto, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal:

a) Em não aplicar a norma constante do nº 2 do artº 15º dos Estatutos do Instituto das Estradas de Portugal, aprovados pelo Decreto-Lei nº 237/99, de 25 de Junho, por se encontrar ferida de inconstitucionalidade;
b) Em visar o 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 1999.

Os Juizes Conselheiros

Pinto de Almeida

Morais Antunes

Meneres Barbosa

Adelino Ribeiro Gonçalves

O Procurador Geral Adjunto
António Cluny

Processo nº 603/99
1ª Secção

ALEGAÇÕES
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Excelentíssimos Senhores
Juízes Conselheiros,

1. Delimitação do objecto do recurso

Nos presentes autos de fiscalização prévia, pendentes no Tribunal de Contas, foi proferida a seguinte decisão:

> O IEP é um instituto público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeito à tutela e superintendência do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – artigo 1º nº 1 do Dec-Lei nº 237/99.
>
> O conceito é reiterado no artigo 1º nº 1 dos Estatutos do IEP:
> "*... é uma pessoa colectiva de direito público dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio*""
>
> E, nos termos do artigo 2º do Estatutos:
> "*O IEP rege-se pelos presentes estatutos e pelos regulamentos internos, bem como por quaisquer outras normas legais aplicáveis aos institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das empresas públicas, salvo relativamente a actos de autoridade ou cuja natureza implique o recurso a normas de direito público*".
> Inquestionável é, pois, que estamos perante um Instituto Público. Mas, se assim é, os seus actos e contratos estão sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal, face ao estatuído nos já referidos artigo 2º nº 1 d) e 5º nº 1 c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas foi aprovada pela Assembleia da República, no uso e ao abrigo da sua competência constitucional em matéria de organização e competência dos tribunais – artigo 168° n° 1 q) da Constituição então em vigor, aliás, expressamente referenciado no texto da Lei.

Esta reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República não sofreu qualquer alteração na actual. Constituição da República, como resulta do disposto no artigo 165° n° 1 p) da CRP.

Não se conhece qualquer autorização legislativa concedida pela Assembleia da República ao Governo para legislar sobre a matéria.

Assim, a norma do artigo 15° n° 2 dos Estatutos do IEP, ao isentar da fiscalização prévia os actos e contratos do Instituto, vem restringir o âmbito da competência material do Tribunal de Contas, consubstanciando uma intromissão indevida do Governo na esfera da competência legislativa da Assembleia.

Mas não é só a nível da fiscalização prévia que se restringe o âmbito da competência material do Tribunal de Contas. Na verdade, decorrente dessa isenção, também a fiscalização sucessiva ficará restringida: as entidades elencadas no n° 1 do artigo 2°, entre elas os Institutos Públicos, para além de estarem sujeitas à fiscalização prévia, também são objecto de julgamento das suas contas, para eventual efectivação de responsabilidades financeiras, como dispõe o artigo 5° n° 1 e) da Lei n° 98/97. No entanto, as contas das entidades referidas nos n°s 2 e 3 do artigo 2° **não** são objecto de julgamento no Tribunal, fazendo-se o controlo financeiro da sua gestão nos termos do disposto na Lei n° 14/96, de 20 de Abril, ou seja, segundo os parâmetros da economia, eficácia e eficiência artigo 2° n° 4, artigo 5° n° 1 f) da Lei n° 98/97.

Ora, ao mandar aplicar ao IEP o regime previsto na Lei n° 98/97 para as entidades, de cariz empresarial, constante do art° 2° n° 2 e 3 do mesmo diploma, estaria o Governo a restringir o âmbito material da fiscalização sucessiva do Tribunal aplicável aos Institutos Públicos.

A consequência jurídica decorrente destas restrições da competência do Tribunal de Contas será, então, a de julgar inconstitucional a norma referida.

A questão que nos vem ocupando poderia, porém, ficar prejudicada se se entendesse que o legislador, com a norma referida, só pretendeu sublinhar o cariz, a natureza empresarial do IEP, assinalável, assim, ao regime aplicável às empresas públicas face ao Tribunal de Contas.

Verificada a natureza empresarial do IEP, a filosofia da sua gestão resultante dos normativos do Dec-Lei nº 237/99 seria susceptível de o considerar mais próximo do regime aplicável às empresas públicas, pelo que, nesta perspectiva, a norma do artigo 15º nº 2 não sofreria de vício de inconstitucionalidade.

Este raciocínio foi desenvolvido e sustentado, nomeadamente, no Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 65/98, de 11 de Fevereiro, (publicado no D.R. 2ª série, de 14.6.99) a propósito da eventual sujeição à fiscalização prévia de um Instituto Público, que, pelo artigo 14º g) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (anterior Lei do Tribunal de Contas) já se encontrava isento de fiscalização prévia.

A argumentação aí expendida não justifica uma alteração da tese que se vem perfilhando.

Assim, e em primeiro lugar, é inequívoco que a Lei nº 98/97, ao incluir os "*institutos públicos*" nas entidades sujeitas ao "*Visto*" deste Tribunal, não faz qualquer distinção, designadamente, institutos com ou sem natureza empresarial. E, logo no mesmo artigo, inclui as empresas públicas no conjunto das entidades em que o controlo do Tribunal não passa pelo "*visto prévio*". Assim, o legislador, limitando-se a elencar "*tout court*" os institutos públicos entre as entidades sujeitos à fiscalização prévia, dificilmente autoriza o intérprete a encontrar e fazer distinções conceituais que naquela fórmula se não lobrigam.

Por outro lado, invocar argumentação de teor sistémico, como a de que "*as tendências mais recentes de controlo pelo Tribunal de Contas apontam para a redução do controlo prévio em favor do controlo sucessivo*" (de que a transição da lei nº 86/89 para a lei nº 98/97 seria um exemplo) não convence porque se esquece que, como já referimos, não só se reduz e restringe o âmbito da fiscalização prévia, como também se restringe o do controlo sucessivo, permitindo-se que certos institutos públicos deixem, igualmente de ver as suas contas e os seus responsáveis objecto de julgamento da conformidade financeira. O que se afigura contraditório com o reforço do controlo sucessivo.

Mas, mesmo que se aceite tal entendimento, a natureza do IEP é diferente do Instituto em causa no Parecer da PGR. Os Institutos Públicos são pessoas colectivas, criadas para permitir uma gestão mais ágil e eficiente de determinados interesses colectivos, pelo que é norma que os estatutos evidenciem uma maior autonomia de

gestão, uma maior maleabilidade do regime de pessoal. A autonomia administrativa, financeira e patrimonial é a regra.
Não surpreende, assim, que o IEP reúna as características referidas, ou não fosse um Instituto Público: o regime Jurídico do pessoal é o do contrato individual de trabalho, optativo para os actuais funcionários da JAE (artº 8º do Decreto e artº 13º dos estatutos); os membros do conselho de administração estão sujeitos ao estatuto dos gestores públicos (artº 8º dos estatutos).
Mas já se não compatibiliza com aqueles institutos públicos com uma acentuada vertente empresarial o regime da gestão financeira e patrimonial do IEP. Esta é, decerto, a área privilegiada e decisiva para qualificar um Instituto Público como entidade empresarial, como empresa pública. Daí que, no Parecer da PGR se escreva, a certo passo:
"Para a temática suscitada pela consulta é fulcral o teor do artigo 24º (dos estatutos) que se transcreve: «A gestão económica, financeira e patrimonial do IEFP, incluindo a organização e execução da sua contabilidade, regula-se pelas normas aplicáveis às empresas públicas, em tudo o que não esteja especialmente previsto neste diploma»".
Em tudo idêntico é o regime da gestão financeira e patrimonial do Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR), previsto no artigo 15º nº 2 do estatutos, que, recorde-se, foram aprovados pelo mesmo diploma legal que criou o IEP:
"...o ICOR rege-se exclusivamente pelo regime jurídico aplicável às entidades que revistam natureza, forma e designação de empresa pública (nº 1); a sua gestão patrimonial e financeira rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos (nº 2); a contabilidade é elaborada de acordo com o POC, não lhe sendo aplicável o regime de contabilidade pública (nº 3)."
Totalmente diverso é o regime previsto para o IEP, no artigo 15º, nº 1 dos estatutos:
"**A gestão financeira e patrimonial do IEP, incluindo a organização da sua contabilidade, rege-se exclusivamente pelo regime aplicável aos fundos e serviços autónomos do Estado**, *em tudo o que não for especialmente regulado pelo presente diploma e no seu regulamento interno""(sublinhados nossos):*
Em síntese: O IEP é um instituto público, de estrutura administrativa, com características afins de um serviço personalizado do Estado, sem carácter empresarial, pois que a sua gestão, ainda que

mais flexível e maleável da que se verifica na administração directa do Estado, não tem como finalidade primeira a obtenção de lucro, antes, a prestação de uma actividade de relevante interesse público, de natureza estadual.
Não se justifica, pois, qualquer aproximação ao regime estabelecido pela Lei nº 98/97 para o controlo financeiro das empresas públicas, cujos actos e contratos estão isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
Mantém-se, assim, o julgamento de inconstitucionalidade.

É desta decisão que vem interposto o presente recurso obrigatório.

2. Apreciação da questão de constitucionalidade suscitada.

2.1. A competência material do Tribunal de Contas está presentemente definida pela Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, prescrevendo a alínea d) do nº 1 do artigo 2º que estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro desse Tribunal "*os institutos públicos*", cabendo-lhe – artigo 5º, nº 1, alínea c) – fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para tais entidades públicas.

Por sua vez, os artigos 46º e 47º da mesma Lei nº 98/97 dispõem sobre a incidência da fiscalização prévia e as isenções que vigoram em tal matéria, fazendo-a recair, nomeadamente, - alínea b) do nº 1 do artigo 46º - sobre os contratos reduzidos a escrito de obras públicas, aquisição de bens e serviços e outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa, estabelecendo taxativamente o artigo 47º as situações em que ocorre isenção de fiscalização prévia, excluindo-a, nomeadamente (alínea a) do artigo 47º), quanto aos actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2º, nºs 2 e 3 - em que se incluem, entre outras, (alínea b) do nº 2) as empresas públicas.

Ora, a definição da **competência material** do Tribunal de Contas, em sede de **fiscalização prévia** – que reveste natureza jurisdicional - é matéria incluída na reserva de competência legislativa da Assembleia da República, por força do disposto no artigo 165º, nº 1, alínea p) da Constituição da República Portuguesa (preceito correspondente ao artigo 168º, nº 1, alínea q), na versão anterior à última revisão constitucional), não sendo, por isso,

lícito a um decreto-lei, editado no exercício da competência legislativa própria do Governo, dispor **inovatoriamente** sobre esse tema, isentando do "*visto*" daquele órgão jurisdicional actos e contratos que a ele se devam considerar submetidos, em função do estatuído nas disposições da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, ou pretender interpretar autenticamente o regime constante dos preceitos legais que definem a competência material daquele Tribunal.

2.2. No caso dos autos, verifica-se que a norma desaplicada na decisão recorrida – constando efectivamente de **decreto-lei editado sem autorização parlamentar** – dispõe, de forma **expressa e directa**, sobre o **preenchimento da norma de competência** contida na referida alínea a) do artigo 47º da Lei nº 98/97, importando, todavia, verificar se, pelo seu teor, tal norma se poderá configurar como **inovatória**.

Não há dúvida que – se optarmos pela prevalência de um ponto de vista **formal**, essencialmente alicerçado na **letra** dos preceitos legais que regem sobre a definição da competência material do Tribunal de Contas – essa natureza **inovatória** dificilmente poderá ser negada: na verdade, o IEP é, por expressa definição da lei, um **instituto público**, pelo que estaria, de pleno, abrangido pela previsão contida no artigo 2º, nº 1, alínea d) da citada Lei nº 98/97, que expressamente determina que estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro – incluindo os referentes à fiscalização prévia – precisamente os institutos públicos; e sendo certo que a **isenção** de tal tipo de fiscalização apenas é legalmente permitida pelo artigo 47º, alínea a), da mesma Lei relativamente às entidades enumeradas no **artigo 2º, nºs 2 e 3** da Lei nº 98/97, em que obviamente se não incluem os "***institutos públicos***", mencionados antes no **nº 1 do artigo 2º** deste mesmo diploma legislativo.

Importará, todavia, determinar até que ponto uma interpretação fundada essencialmente numa prevalência do elemento **histórico** e **teleológico** ou **funcional** – do tipo da realizada no Parecer do Conselho Consultivo nº 65/98 – poderá contrariar tal conclusão.

Note-se, desde já, que este Parecer não teve naturalmente que enfrentar qualquer questão de possível **inconstitucionalidade orgânica**: tratava-se apenas de determinar se certo instituto público, criado em 1985 e dotado, pela respectiva lei orgânica, de "***natureza empresarial***" – atenta a regulamentação da sua gestão económica, financeira e patrimonial e o regime

jurídico-privado do pessoal que o integrava – deveria ou não considerar-se sujeito à incidência da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, quer perante o artigo 14°, alínea g) da Lei n° 86/89, quer perante os preceitos correspondentes da Lei n° 98/97.

E, como se refere na decisão recorrida, entendeu-se efectivamente naquele Parecer que "*as tendências mais recentes de controlo pelo Tribunal de Contas apontam para a redução de controlo prévio, nomeadamente da aplicação do regime do tradicional visto prévio, em favor do controlo sucessivo, sem embargo de um alargamento geral deste a todas as actividades de quaisquer entidades que originem dispêndio de dinheiros públicos, por razões pragmáticas e de eficácia*", não sendo "*legítimo extrair qualquer sinal expansivo do controlo prévio*" da transição da Lei n° 86/89, de 8 de Setembro, para a Lei n° 98/97, de 26 de Agosto (e, muito em particular, do facto de esta não reproduzir o regime que constava do artigo 14°, alínea g), do primeiro daqueles diplomas legais).

Tratava-se, pois, de determinar se certo instituto público, dotado pela respectiva lei orgânica de uma vertente claramente empresarial (por submetido a princípios de direito privado, no que concerne a amplos segmentos da sua gestão) devia ou não considerar-se submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o procedendo, para tanto, à interpretação normativa dos preceitos da Lei do Tribunal de Contas que regiam sobre o âmbito e isenções da fiscalização prévia.

Não existia, pois, no caso submetido à apreciação do Conselho Consultivo, qualquer **norma legal**, constante de **decreto-lei** não credenciado por autorização parlamentar, que tivesse **estatuído**, de **forma expressa e directa**, sobre o **preenchimento de normas delimitadoras da competência material** do Tribunal de Contas.

É naturalmente diversa a situação dos autos.

Assim, em primeiro lugar, verifica-se que as entidades públicas em causa – o Instituto do Emprego e Formação Profissional, no caso do Parecer, e o Instituto das Estradas de Portugal, no caso do acórdão recorrido – deterão, em **grau claramente diferenciado**, a referida "***natureza empresarial***": como se acentua no acórdão recorrido, tal natureza é bem menos evidente no IEP, já que este se rege essencialmente pelas "***normas legais aplicáveis aos institutos públicos dotados de autonomia administrativa e***

financeira" – e não primacialmente por princípios de direito privado e pelas normas aplicáveis às empresas públicas (como ocorria com o IEFP).

Note-se, aliás, que a determinação da existência de uma "***vertente empresarial***" – mais ou menos acentuada – em cada instituto público é matéria que tem exclusivamente que ver com a interpretação e aplicação do **direito infra-constitucional**, não cabendo, a nosso ver, tal tema no âmbito dos poderes cognitivos do Tribunal Constitucional, que – quanto a este ponto – se limitará acolher a interpretação dos respectivos diplomas orgânicos, feita pelo Tribunal "*a quo*".

Em segundo lugar, há uma essencial **diversidade normativa** entre a situação, objecto de apreciação no citado parecer, e o caso dos autos, que se traduz no seguinte: no caso que ora nos ocupa, verifica-se que o Governo, ao editar, no exercício da sua competência legislativa própria, o Decreto-Lei nº 237/99, de 25 de Janeiro, tratou de nele incluir um preceito legal que incide **directamente** sobre o **preenchimento** – e consequentemente delimitação – da **norma de competência** constante do artigo 47º, alínea a), da Lei nº 98/97.

Ora, a nosso ver, não é lícito ao Governo, desprovido de credencial parlamentar, pretender realizar uma espécie de "***interpretação autêntica***" dos preceitos da lei que incidem sobre – e delimitam – a **competência material dos tribunais**. É que, saber se – perante o "*nível*" ou o "*grau*" da "*vertente empresarial*" que se conferiu a certo instituto público – deverá este ser substancialmente equiparado às empresas públicas (dispensadas legalmente do "*visto prévio*") é tarefa que terá de assentar exclusivamente numa **autónoma interpretação** dos preceitos da Lei nº 98/97 que delimitam a competência do Tribunal de Contas, não sendo lícito a um simples decreto-lei, editado sem precedência de autorização legislativa, operar tal subsunção, em termos de pretender realizar uma verdadeira **interpretação autêntica** do sistema legal atinente à determinação da competência do Tribunal de Contas.

Incumbe, deste modo, ao Governo, ao criar cada instituto público, fixar a respectiva natureza na sua lei orgânica, acentuando, em maior ou menor grau, segundo juízos de conveniência e oportunidade, a (maior ou menor) "***vertente empresarial***" da sua gestão. E pertencerá em exclusivo aos órgãos competentes para aplicar o direito realizar – atenta tal "*vertente empresarial*" do instituto em causa – uma possível subsunção da situação às normas da lei que regem sobre a **incidência** e **isenção** da **fiscalização**

prévia, com base numa **autónoma interpretação** de tais preceitos legais e sem **que o intérprete** e aplicador do direito deva estar sujeito à subsunção previamente determinada por norma de decreto-lei, do tipo da questionada no presente recurso.

Deste modo, não decorrendo a solução contida na norma desaplicada na decisão recorrida – que versa directamente sobre o âmbito da competência material do Tribunal de Contas – inrelutavelmente dos preceitos da Lei nº 98/97 que regem sobre a delimitação de tal competência – e envolvendo, nessa medida, uma **opção constitutiva** do legislador que a editou – detém tal preceito legal, nessa medida, natureza **inovatória**, o que efectivamente implica a respectiva inconstitucionalidade orgânica.

3. Conclusão

Nestes termos e pelo exposto, conclui-se:

1º A definição da competência material do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, é matéria incluída na reserva de competência legislativa da Assembleia da República, por força do disposto no artigo 165º, nº 1, alínea p) da Constituição da República Portuguesa, na sua versão actual.

2º Pelo que não é lícito a um decreto-lei, não credenciado por autorização parlamentar, dispor inovatoriamente sobre tal matéria, isentando do visto prévio actos e contratos que a ele se podiam considerar submetidos, em função de uma possível interpretação do estatuído nas disposições da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que regem sobre a definição da competência do Tribunal de Contas.

3º A delimitação da competência material do Tribunal de Contas tem de assentar numa autónoma interpretação dos preceitos da Lei nº 98/97 que dispõem sobre tal tema, não sendo lícito ao Governo, em decreto-lei desprovido de credencial parlamentar, pretender interpretar autenticamente tais preceitos de lei, preenchendo, em termos que envolvem opção constitutiva, a previsão da norma constante do artigo 47º, alínea a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

4º Termos em que deverá confirmar-se o juízo de inconstitucionalidade orgânica constante da decisão recorrida.

O Procurador-Geral Adjunto,

Lopes do Rego

ACÓRDÃO Nº 208/02

Proc. nº 111/2000

(tem incorporado o Proc. nº 523/2000)

2ª Secção

Rel.: Consª Maria Fernanda Palma

Acordam no Plenário do Tribunal Constitucional

I

O pedido e os seus fundamentos

1. O Provedor de Justiça requer ao abrigo do artigo 281°, n° 2, alínea *d*), da Constituição, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, dos artigos 9°, n° 1, e 16°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, de 6 de Julho, que aprova a Lei Orgânica do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo.

Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, de 20 de Setembro de 2000, foi incorporado, no presente processo, o Processo n° 523/2000, em que é requerente o Procurador-Geral da República, ao abrigo do disposto no artigo 64° da Lei do Tribunal Constitucional.

O Provedor de Justiça pede, ainda, caso seja declarada a inconstitucionalidade das normas referidas anteriormente, que seja declarada, consequencialmente, a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas do artigo 9°, n°s 2, 3 e 4, do Decreto-Lei n° 184/98, de 6 de Julho.

2. A razão de ser do pedido formulado pelo Provedor de Justiça é o facto de que as normas em questão constituem a "abertura de uma via de ingresso na função pública sem precedência de qualquer concurso, apenas resultando da verificação dos requisitos do artigo 6°, n° 7, e da vontade do director do CEGER e do Primeiro-Ministro" (artigo 9° do requerimento inicial).

   Por outro lado, tal abertura de uma nova via de ingresso na função pública não ocorreria apenas para o futuro, pois o artigo 16°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, prevê a aplicação imediata do regime do artigo 9°, n° 1, do mesmo diploma "a situações já existentes no seio do CEGER", bem como "a contagem do tempo decorrido em comissão de serviço até à entrada em vigor do Decreto-Lei n° 184/98", para os efeitos previstos no citado artigo 9°.

   Em face desta situação criada pelas normas agora questionadas, o Provedor de Justiça fundamenta o pedido de declaração de inconstitucionalidade dessas normas e, consequencialmente, das outras normas contidas no artigo 9°, n°s 2, 3 e 4, do mesmo diploma, na violação dos artigos 13°, 18°, n° 2, segunda parte, e do artigo 47°, n ° 2, da Constituição e, por outro lado, subsidiariamente, invoca a ilegalidade das mesmas normas por violação do artigo 26°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, de 2 de Junho.

3. A argumentação do requerente consiste, em resumo, no seguinte:

   a) As excepções à regra do concurso para o acesso à função pública, estabelecida pelo artigo 47°, n° 2, da CR têm que ser materialmente fundadas e subsumir-se às "condições de igualdade e liberdade" mencionadas na mesma norma constitucional, sendo que a previsão da via não concursal acarreta uma restrição ao direito fundamental de terceiros em acederem à função pública pela via do concurso, restrição essa que deverá observar o disposto no artigo 18°, n°s 2 e 3, da CR [artigos 10° a 13° do requerimento inicial].

   b) No caso vertente não se vislumbram razões de ordem pública que permitam ultrapassar a regra do concurso, sendo de notar que mesmo o Decreto-Lei n° 195/97, de 31 de Julho, que define o processo e os prazos para a regularização das situações do pessoal da administração central, regional e local, diploma este publicado necessariamente no uso de autorização legislativa, "não dispensou os

trabalhadores cuja situação se visava regularizar da oposição a concurso, embora com universo limitado ao seu conjunto" [artigos 14° e 15° do requerimento inicial].

c) Seja como for, sempre as normas impugnadas põem em crise o artigo 26°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/89, de 2 de Junho, que, no uso de autorização legislativa, estabelece a obrigatoriedade de concurso para o ingresso na função pública, sem admitir excepções, diploma este que assume a natureza de lei de bases, independentemente da sua forma, e ao qual, por essa razão, se encontra vinculado o Decreto-Lei n° 184/98. [artigos 17° a 20° do requerimento inicial].

d) As razões que levam a considerar inconstitucional a norma do artigo 9°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, valem também para a norma do artigo 16°, n° 1, do mesmo diploma, pois "o que não se pode admitir para o futuro também não se pode admitir para o passado, sendo certo que nem em situação de regularização de situações se pode falar e que, mesmo no caso contrário, nenhuma habilitação em sede de autorização legislativa possuía o Governo para proceder a tal acto, em desrespeito da reserva relativa de competência da Assembleia da República", equivalendo o citado artigo 16°, n° 1, a "conferir efeitos póstumos à confiança depositada nos elementos a prestar funções do CEGER para ingressarem sem concurso à função pública" [artigos 23° a 25° do requerimento inicial].

e) No caso vertente, não se deverá fazer uso do poder previsto no artigo 282°, n° 4, da CR, "sob pena de se criar um sentimento de impunidade face a uma evidente violação da Constituição, gerando-se um privilégio inaceitável", ao que acresce tratar-se o citado artigo 16°, n° 1, de "uma norma inconstitucional cuja aplicação, em regra, não suscita em nenhuma esfera jurídica lesão que permita ao seu titular manifestar interesse pessoal, directo e legítimo para recurso à via judicial, assim não sendo previsível a efectivação da fiscalização concreta da constitucionalidade" [artigos 26° a 28° do requerimento inicial].

4. Por seu lado, o Procurador-Geral da República também veio questionar a conformidade constitucional dos artigos 9°, n° 1, e 6°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, de 6 de Julho, na medida em que de tais normas resul-

ta: "a clara derrogação do princípio da obrigatoriedade de concurso como via de ingresso na função pública, proclamado pelo artigo 47°, n° 2, da Constituição da República Portuguesa, e que se integra no núcleo essencial da disciplina da relação jurídica de emprego público, constante do Decreto-Lei n° 184/89, de 2 de Junho" [artigo 5° do requerimento inicial].

E tal derrogação, porque abrange matéria situada no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, implica também uma violação do disposto no artigo 165°, n° 1, alínea *t*), da CR, afirma-se, também, no requerimento inicial.

Para tal conclusão, aduz o requerente as seguintes razões:

a) Segundo o Acórdão n° 683/99 do Tribunal Constitucional, "retira-se da regra do artigo 47°, n° 2, da Constituição da República Portuguesa, como concretização do direito de igualdade no acesso à função pública, um direito a um procedimento justo de recrutamento e selecção de candidatos à função pública, que se traduz em regra, no concurso", pelo que "o estabelecimento de excepções à regra do concurso não pode estar na simples discricionariedade do legislador, que é justamente limitada com a imposição de tal princípio. Caso contrário, este princípio do concurso - fundamentado, como se viu, no próprio direito de igualdade no acesso à função pública (e no direito a um procedimento justo de selecção) - poderia ser inteiramente frustrado. Antes tais excepções terão de justificar-se com base em princípios materiais, para não defraudar o requisito constitucional" [artigos 6° e 7° do requerimento inicial].

b) No caso vertente, e à semelhança do que o Tribunal Constitucional afirmou no citado Acórdão n° 683/99, ao criar inovatoriamente - relativamente aos diplomas que regem, em termos estruturantes, sobre a relação jurídica de emprego na Administração Pública - uma via "sucedânea" de acesso, a título tendencialmente perpétuo e definitivo, ao emprego na Administração Pública - permitindo que trabalhadores "seleccionados com base num processo sumário" adquiram uma posição definitiva, à revelia do concurso - "não se vê como não possa ser prejudicado o direito de igualdade" no acesso de que são titulares outras pessoas, potenciais candidatos a um lugar definitivo nos quadros do CEGER - e eventualmente dotados de idênticas (ou superiores) aptidões técnicas para o exercí-

cio dos conteúdos funcionais correspondentes - não podendo valer como argumento, único e decisivo, o de que "já trabalharam" para o Estado, exercendo um cargo em regime de comissão de serviço, nem tão pouco o argumento segundo o qual a dispensa do concurso, resultante das disposições legais questionadas, se configura como essencial para o recrutamento e fixação de pessoal tecnicamente qualificado, pois, vigorando necessariamente a preferência legal por critérios atinentes ao mérito e capacidade dos candidatos ao concurso, sempre teriam os agentes que já exerceram, a título precário, funções no CEGER a possibilidade de afirmarem e verem reconhecida a acrescida capacidade técnica emergente da experiência profissional acumulada [artigos 8° e 9° do requerimento inicial].

5. Notificado nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 54° e 55°, n° 3, da Lei do Tribunal Constitucional, o Primeiro-Ministro reafirmou a plena conformidade constitucional das normas objecto dos requerimentos apresentados pelo Provedor de Justiça e pelo Procurador-Geral da República.

a) Quanto à tese da violação do artigo 47°, n° 2, da CR, afirmou o seguinte:

Ao determinar que o recrutamento para a função pública seja efectuado em regra por via de concurso, "a Constituição limita-se a estabelecer uma regra geral, permitindo ao legislador ordinário a consagração de excepções, desde que estas não ponham em causa o direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade";

Dever-se-á, assim, "verificar em que circunstâncias se pode fundamentar constitucionalmente a adopção pelo legislador ordinário de outras formas de recrutamento e quais as razões materiais que estiveram na base dessa adopção", as quais "hão-de encontrar-se, no caso concreto, na situação de facto subjacente à elaboração do diploma e nos fins que estes pretendem atingir, também eles dignos de tutela";

Como salienta o preâmbulo do Decreto-Lei n° 184/98, "o CEGER tem uma missão de primordial importância, que é a de criar e gerir

uma rede informática que interliga os gabinetes dos membros do Governo";

Para tal, "é necessário que o CEGER esteja dotado de pessoal com um alto nível de aptidão técnica e científica, devidamente qualificado e experiente nas áreas da sociedade da informação, implicando um elevado grau de especialização", sendo "sobejamente conhecida a enorme dificuldade sentida na função pública para recrutar e fixar nos seus serviços o pessoal mais qualificado tecnicamente e cientificamente, sobretudo na área dos sistemas de informação, devido à grande concorrência do sector privado";

De facto, "é a natureza específica dos serviços desenvolvidos pelo CEGER, quer ao nível da complexidade técnica e permanente necessidade de actualização, quer, inclusivamente, do sigilo profissional e enorme responsabilidade exigidos aos funcionários, que justifica a adopção de regras especiais sobre recrutamento de pessoal";

O dever de sigilo a que está obrigado o pessoal do CEGER "justificou, aliás, que, na elaboração do Decreto-Lei nº 184/98, não se procedesse à negociação colectiva com todos os trabalhadores da Administração Pública, ao abrigo do regime especial consagrado no artigo 11º do Decreto-Lei nº 45-A/84, de 3 de Fevereiro, que regulava, à data da elaboração do diploma que alterou a orgânica do CEGER, os direitos de participação e de negociação colectiva";

A natureza dos serviços prestados justificou já "a adopção de regimes de recrutamento semelhantes àquele cuja inconstitucionalidade se discute - são os casos dos regimes constantes do artigo 30º, nº 1, do Decreto-Lei nº 225/85, de 4 de Julho, que aprovou a orgânica dos Serviços de Informações de Segurança (SIS) e do artigo 28º, nº 1, do Decreto-Lei nº 245/95, de 30 de Setembro, que aprovou a orgânica do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM)".

b) No que respeita à alegada violação do direito fundamental de terceiros em acederem à função pública em condições de igualdade, disse, por seu lado, o seguinte:

No caso concreto, "o que se verifica é que as pessoas que poderiam aceder a um concurso público para recrutamento de pessoal para o CEGER seriam sensivelmente os mesmos que a norma do artigo 9°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98 pretende abranger, uma vez que estes funcionários têm de ser recrutados de entre pessoas com 'elevada competência profissional e a experiência válida para o exercício da função' (cfr. o artigo 6°, n° 7, do Decreto-Lei n° 184/98)";

Uma vez que existem "razões materiais que fundamentam a adopção de um regime excepcional de recrutamento, admissível nos termos do artigo 47°, n° 2, da CR", deve concluir-se que "sendo as condições de igualdade e liberdade referidas no artigo 47°, n° 2, uma concretização do princípio da igualdade consagrado no artigo 13° da CR, não existindo violação do primeiro preceito, não pode considerar-se tão pouco violado o segundo".

c) No que concerne à alegada violação do artigo 18°, n° 2, da CR, referiu que a mesma não procede, "visto que a excepção permitida pelo n° 2 do artigo 47° não constitui uma restrição ao direito de acesso à função pública", "na medida em que a Constituição não considera violados, com a adopção do regime excepcional, as condições de igualdade e liberdade necessárias ao exercício do direito, desde que existam razões materiais que justifiquem aquela solução legal" e, além disso, ainda que se estivesse perante uma restrição, "sempre haveria razões de interesse público, também ele constitucionalmente protegido, que justificam a adopção do regime excepcional".

d) Relativamente ao regime orgânico dos direitos fundamentais e das bases do regime da função pública, afirmou o seguinte:

As normas impugnadas, por não consubstanciarem uma restrição a um direito fundamental, mas apenas a adopção de um regime excepcional admitido constitucionalmente, não violam o artigo 165°, n° 1, alínea *b*), da CR;

A referência ao Decreto-Lei n° 195/97, de 31 de Julho, constante do ponto quinze do pedido do Provedor de Justiça, não pode servir de argumento no caso vertente, "uma vez que se trata de um diploma de carácter geral, aplicável a todos os serviços da Adminis-

tração Pública, visando regular a situação dos denominados 'recibos verdes'", e que, por essa razão, não apresenta "nenhuma afinidade com o diploma em apreço, relativamente ao qual existem razões pontuais e concretas que justificam materialmente a adopção do regime excepcional de recrutamento";

Acresce ainda que "o Decreto-Lei nº 195/97 foi aprovado ao abrigo de uma autorização legislativa, concedida pela Lei nº 76/97, de 24 de Julho, não por se tratar de matéria relativa a direitos, liberdades e garantias, mas sim por regular, de forma genérica, um conjunto de matérias relativas à função pública, sendo que, inclusivamente, o Decreto-Lei nº 256/98, de 14 de Agosto, que alterou o Decreto-Lei nº 195/97, foi aprovado ao abrigo da alínea *a*) do nº 1 do artigo 198º da Constituição, ou seja, no âmbito da competência legislativa concorrencial do Governo";

Deste modo, uma vez que "o Decreto-Lei nº 184/98 não consagra uma restrição a um direito fundamental, nem adopta um regime geral aplicável a todos os serviços da Administração Pública, não padece de qualquer vício de natureza orgânica".

Não procede a violação do artigo 165º, nº 1, alínea *t*), da CR, pois o Decreto-Lei nº 184/98 não visa aprovar as bases do regime da função pública, nem tão pouco desenvolver as bases contidas no Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, mas apenas aprovar a orgânica de um serviço da Administração Pública, pretendendo resolver, em nome do interesse público, um problema de recrutamento específico desse serviço, decorrente da natureza das funções desempenhadas, e de acordo com uma excepção permitida constitucionalmente.

e) No que diz respeito à questão da violação do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, pela norma do artigo 9º, nº 1, do Decreto-Lei nº 184/98 e, consequencialmente, pelas normas dos nºs 2, 3 e 4, do mesmo preceito, disse o seguinte:

A solução adoptada no artigo 26º do Decreto-Lei nº 184/89, relativo às regras de ingresso na função pública, "não resulta da lei de autorização legislativa [cfr. as alíneas *a*), *b*) e *c*) da Lei nº 114/88, de 30 de Dezembro], razão pela qual a adopção de outro regime não viola a função de *indirizzo* do Parlamento, tratando-se, pelo

contrário, de um âmbito do diploma não abrangido pela autorização legislativa, pelo que sempre se poderia questionar, como o faz alguma doutrina, a prevalência dos preceitos da lei de bases aprovados no âmbito da competência legislativa concorrencial do Governo sobre qualquer decreto-lei simples (cfr. Paulo Otero, O *Desenvolvimento de leis de bases pelo Governo*, págs. 50 e seguintes)";

Em segundo lugar, o Decreto-Lei nº 184/98 não pretende "desenvolver as bases contidas em nenhum outro diploma, limitando-se, pelo contrário, a aprovar a orgânica de um serviço da Administração Pública, pretendendo resolver, em nome do interesse público, um problema de recrutamento de pessoal específico desse serviço, em função da natureza das funções desempenhadas, e de acordo com uma excepção permitida constitucionalmente", pelo que "não pode, por isso, considerar-se o Decreto-Lei nº 184/98 como um diploma de desenvolvimento do Decreto-Lei nº 184/89, sob pena de, assim sendo, todos os diplomas que aprovem orgânicas de serviços da Administração Pública assumirem essa natureza";

Acrescenta, ainda, que "o Decreto-Lei nº 184/98 invoca, correctamente, como norma habilitante a alínea *a*) do nº 1 do artigo 198º da Constituição e não a respectiva alínea *c*), nem aquele diploma menciona qualquer lei de bases", sendo certo que "as leis de bases não possuem uma força vinculante geral, mas apenas sobre os respectivos diplomas de desenvolvimento, visto que a proeminência das leis reforçadas reconduz-se a fenómenos de relação apenas entre certas e determinadas leis (cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, pág. 345)".

f) Em relação à tese da inconstitucionalidade do artigo 16º, nº 1, do Decreto-Lei nº 184/98, afirmou o seguinte:

Antes de mais, "não sendo, de acordo com o que se disse anteriormente, a norma contida no artigo 9º, nº 1, do Decreto-Lei nº 184/98 inconstitucional, tão pouco o poderá ser a norma do artigo 16º, nº 1, do mesmo diploma";

Acresce ainda que "permitir que os funcionários que prestam serviço no CEGER à data da entrada em vigor do diploma - e desde que possuam as qualificações exigidas no artigo 6º, nº 7, como re-

sulta implicitamente de uma interpretação sistemática do diploma - beneficiem do regime excepcional previsto no artigo 9°, n° 1, é uma exigência do princípio da igualdade";

Não procederá o argumento da inconstitucionalidade do artigo 16°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98 por falta de autorização legislativa para "regularização de situações passadas", por não estar em causa tal regularização e, mesmo que estivesse, "dificilmente se poderia entender que a adopção de tal regime no âmbito da aprovação da orgânica de um determinado serviço da Administração Pública se integre nas 'bases do regime e âmbito da função pública' (cfr. o artigo 165°, n° 1, alínea *t*) da Constituição)";

De igual modo, não colherá "a argumentação segundo a qual o artigo 16°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, confere efeitos póstumos à confiança depositada nos elementos a prestar funções no CEGER, uma vez que aquele preceito deve interpretar-se em conjugação com o artigo 6°, n° 7, e com o artigo 9°, n° 1, do mesmo diploma, estando, por isso, o ingresso na função pública sujeito aos requisitos previstos nestes preceitos (nomeadamente homologação do membro do Governo responsável pelo CEGER)".

g) Por último, em relação à tese da não utilização pelo Tribunal do poder previsto no artigo 282°, n° 4, da CR, foi referido o seguinte:

Não haveria lugar "à utilização daquele poder por nenhuma das normas em apreço ser inconstitucional"; ainda que fosse outro o entendimento do Tribunal, "sempre se verificariam - e plenamente - motivos que justificariam o recurso à prerrogativa conferida pelo artigo 282°, n° 4, da CR, pois nem a gravidade da inconstitucionalidade das normas que o Provedor imputa às normas em causa é manifesta, nem tão pouco essa gravidade ou o sentimento de impunidade que, supostamente, a sua manutenção geraria são factores relevantes para efeitos da aplicação do artigo 282°, n° 4";

O mecanismo do artigo 282°, n° 4, da CR "pressupõe, pela sua própria natureza, a existência de uma inconstitucionalidade, sendo que a limitação dos seus efeitos apenas resulta da ponderação de outros valores constitucionalmente protegidos, como a segurança jurídica, a equidade ou o interesse público, não entrando nessa

ponderação a gravidade da inconstitucionalidade ou da ilegalidade";

Parece contraditória a afirmação proferida no ponto 28° do pedido, "uma vez que, de acordo com a posição expendida no pedido, sempre teriam um interesse directo, pessoal e legítimo para recurso à via judicial os terceiros que, no entendimento do Provedor de Justiça, são prejudicados no acesso à função pública pela norma contida no artigo 9°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98".

6. Apresentado memorando pelo Presidente do Tribunal Constitucional, foi fixada orientação, em Plenário, no sentido da violação da reserva de lei parlamentar pelas normas questionadas.

II

7. As normas cuja constitucionalidade foi suscitada têm o seguinte teor:

Artigo 9°
Aquisição de vínculo ao Estado

1 - Quando completar cinco anos de serviço sem interrupção, o elemento provido em regime de comissão de serviço que não detenha vínculo definitivo ao Estado adquire definitivamente esse vínculo, se o director do CEGER atestar que aquele revela aptidão e idoneidade para o exercício de funções públicas, carecendo tal decisão de homologação pelo membro do Governo responsável pelo CEGER.

2 - Se o pessoal que tiver adquirido o direito ao vínculo definitivo ao Estado, nos termos do número anterior, vier a ser afastado das suas funções, será integrado no quadro de pessoal da Secretaria-geral da Presidência do Conselho de Ministros, em categoria equivalente à que já possuía no CEGER e no escalão correspondente à categoria do regime geral, de acordo com a tabela de equivalências constante do mapa III anexo ao presente diploma, do qual faz parte integrante.

3 - Serão criados no quadro de pessoal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros os lugares necessários para a

execução do estabelecido no número anterior, os quais serão extintos à medida que vagarem.

4 - A criação dos lugares referida no número anterior será feita por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, do membro do Governo responsável pelo CEGER e do membro do Governo responsável pela Administração Pública, produzindo efeitos a partir das datas em que os agentes para quem são destinados os lugares cessem funções no CEGER.

Artigo 16°
Disposições transitórias

1 - Todo o pessoal integrante do quadro do CEGER à data da publicação deste diploma, que já esteja ao serviço efectivo em regime de comissão de serviço por período igual ou superior ao referido no artigo 9°, que o pretenda, será considerado enquadrado pelo mesmo.
(...)

8. O problema substancial suscitado pelos requerentes é o de saber se o afastamento da regra do concurso para acesso à função pública, a que se refere o artigo 47°, n° 2, da Constituição, pode ser justificado em casos como o presente.

Independentemente, porém, dessa questão de inconstitucionalidade material, relativamente à qual existe, embora somente para casos específicos, uma anterior jurisprudência (cf. Acórdão n° 683/99, *D.R.*, II Série, de 3 de Fevereiro de 2000, Acórdão n° 556/99, *D.R.*, II Série, de 15 de Março de 2000, bem como Acórdão n° 53/88, *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 11° vol., pp. 303 e ss.) coloca-se, imediata e previamente, a questão da violação do artigo 165°, n° 1, alínea *t*), da Constituição, na medida em que o Decreto-Lei n° 184/98 se possa integrar na categoria de diplomas que aprovam as bases gerais da função pública.

Com efeito, questão precedente de uma eventual justificação constitucional de qualquer excepção à regra geral de acesso à função pública é, no plano de um juízo de constitucionalidade, a de saber qual é o órgão competente para legislar sobre tais excepções. A inconstitucionalidade orgânica que daí decorrerá sempre justificará uma declaração de incons-

titucionalidade, independentemente da constitucionalidade ou inconstitucionalidade material de tais excepções.

Decorre da jurisprudência do Tribunal Constitucional, nomeadamente o Acórdão nº 233/97 (in *AcTC*, 36º vol., pp. 503 e ss.) e dos Acórdãos aí citados, que a criação de excepções ou o estabelecimento de princípios contrários em matéria de bases do regime e âmbito da função pública não podem ser considerados como constituindo o desenvolvimento de tais bases.

Isso significa necessariamente que a criação de tais excepções ou princípios contrários aos contidos nas bases da função pública consubstancia uma invasão da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, prevista no artigo 165º, nº 1, alínea *t*), da Constituição. Com efeito, ainda que se admita que a reserva estabelecida nesta última norma não abrange a particularização e a concretização do regime da função pública [neste sentido, cfr. o Acórdão nº 340/92, in *AcTC*, 23º vol., pp. 59 e ss., o qual não se pronunciou pela inconstitucionalidade das normas do decreto aprovado em Conselho de Ministros relativo à extinção da Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros e à transformação do Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo (CETAL) em Centro Jurídico (CEJUR)], ela não pode deixar de incluir a criação de excepções ou o estabelecimento de princípios contrários àqueles que podem considerar-se os princípios básicos definidores das bases de tal regime, sob pena de se abrir a porta a um esvaziamento da reserva pela via da multiplicação de regimes excepcionais. No citado Acórdão nº 340/92, foi apreciada uma situação que o Tribunal não qualificou como excepção ao regime contido nas bases gerais, apesar do carácter controvertido de tal qualificação, revelado nos respectivos votos de vencido: mas é justamente esse carácter controvertido que não se verifica no caso dos autos, conforme resulta da própria resposta do Primeiro-Ministro, o que torna, desde logo, inquestionável a inclusão desta matéria no âmbito da reserva de lei.

Assim sendo, os artigos 9º, nº 1, e 16º, nº 1, do Decreto-Lei nº 184/98, de 6 de Julho, porque incidem sobre um aspecto fundamental do estatuto dos funcionários do CEGER providos em regime de comissão de serviço (a aquisição de vínculo ao Estado), aspecto que por essa singela, mas decisiva, razão se há-de incluir nas bases do regime e âmbito da função pública, e porque foram editados pelo Governo sem a necessária

autorização legislativa, violam o artigo 165°, n° 1, alínea *t*), da Constituição.

O artigo 9°, n°s 2, 3 e 4, constituído por normas meramente instrumentais e de desenvolvimento do regime previsto no artigo 9°, n° 1, está, consequencialmente, afectado pela inconstitucionalidade dos artigos 9°, n° 1, e 16°, n° 1, do referido decreto-lei .

9. Tendo-se atingido esta conclusão, torna-se desnecessária a apreciação dos outros vícios de constitucionalidade suscitados pelos requerentes, porque de qualquer modo, as referidas normas, por serem inconstitucionais, não poderão subsistir no ordenamento jurídico.

Quanto ao vício de ilegalidade invocado, também é desnecessária a sua apreciação, porque a existir vício de ilegalidade, cuja apreciação caiba na competência do Tribunal Constitucional, sempre estaria consumido pela inconstitucionalidade orgânica das referidas normas (no sentido dessa absorção da ilegalidade duma norma pela sua inconstitucionalidade cf., nomeadamente, Acórdãos n°s 170/90, 624/97 e 198/2000, respectivamente em *D.R.*, I Série, de 27 de Junho de 1990, *D.R.*, II Série, de 28 de Novembro de 1997 e 30 de Novembro de 2000).

10. Finalmente, o Tribunal Constitucional decide, conforme é sua competência exclusiva (não sendo, aliás, determinante para a apreciação de tal questão qualquer pedido do requerente quanto a esta matéria), limitar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade decorrentes das normas constantes dos artigos 9°, n° 1, e 16°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, no que se refere ao pessoal integrante do quadro do CEGER, que, em face da disposição combinada dos artigos 9° e 16° tenha realizado já os pressupostos de aquisição do vínculo definitivo ao Estado, na data de publicação do presente Acórdão. Em tais situações, razões de segurança jurídica, fundamentadas na protecção de expectativas já consolidadas, justificam a realização da ponderação pelo Tribunal Constitucional prevista pelo artigo 282°, n° 4, da Constituição.

III

11. Ante o exposto, o Tribunal Constitucional decide:

a. Declarar inconstitucionais, com força obrigatória geral, as normas dos artigos 9°, n° 1, e 16°, n° 1, do Decreto-Lei n° 184/98, de 6 de Julho, por violação do artigo 165°, n° 1, alínea *t*), da Constituição e, em consequência, as normas constantes dos n°s 2, 3 e 4 do referido artigo 9°;
b. Limitar parcialmente os efeitos da inconstitucionalidade, por razões de segurança jurídica, nos termos do artigo 282°, n° 4, da Constituição, relativamente aos membros do quadro do CEGER que tenham já preenchido, na data de publicação do presente Acórdão, as condições previstas naquelas normas que lhes permitiriam adquirir o vínculo definitivo ao Estado.

Lisboa, 21 de Maio de 2002

Maria Fernanda Palma

Alberto Tavares da Costa

Luís Nunes de Almeida

Artur Maurício

Guilherme da Fonseca

Maria dos José de Sousa e Brito

Prazeres Pizarro Beleza

Maria Helena Brito

Paulo Mota Pinto
(vencido, em relação da alínea b), nos termos da declaração de voto que junto)

Bravo Serra
(com a declaração de que limitaria os efeitos da inconstitucionalidade ora declarada. Tão só relativamente ao pessoal integrante a que se reporta o nº 1 do artº 16º do Decreto-Lei nº 184/98 que tivesse já adquirido vínculo)

José Manuel Cardoso da Costa
(propendendo a acompanhar o conteúdo da declaração de voto do Exmº Conselheiro Mota Pinto).

Declaração de voto

Votei vencido em relação à alínea *b)* da decisão por entender que não existiam razões de segurança jurídica, equidade ou "interesse público de excepcional relevo" para limitar os efeitos da inconstitucionalidade. A este respeito diz-se no acórdão apenas que, quanto ao "pessoal integrante do quadro do CEGER" que, em face das normas declaradas inconstitucionais, tivesse já preenchido os pressupostos de aquisição de vínculo definitivo ao Estado, "razões de segurança jurídica, fundamentadas na protecção de expectativas já consolidadas" justificariam tal limitação. Sem contestar a eventual existência de facto de tais expectativas, julgo ser fundamental apurar se elas eram, por um lado, *legítimas*, e, por outro lado, suficientemente *consistentes* para impor a limitação dos efeitos da desconformidade constitucional.

Sendo as normas em causa de 1998, é evidente que ninguém que tenha passado a trabalhar no CEGER depois da sua publicação podia já ter completado os cinco anos de serviço exigidos pelo artigo 9º, n.º 1, não lhe sendo, pois, aplicável a limitação dos efeitos. Só podem, assim, estar em causa situações cobertas pelo artigo 16º, n.º 1, que considerou enquadrado pelo artigo 9º "todo o pessoal integrante do quadro do CEGER à data da publicação deste diploma, que já esteja ao serviço efectivo em regime de comissão de serviço por período igual ou superior ao referido". Preceitua este artigo 16º, n.º 1, pois, que o tempo de serviço anterior a 1998, desde que igual ou superior a cinco anos, relevaria para efeito do preenchimento dos pressupostos para aquisição de vínculo definitivo.

Ora, a meu ver, tendo o merecimento de protecção da confiança que ser aferido por referência ao momento de realização do respectivo "investimento" pelo "confiante" – isto é, ao momento do início do trabalho no CEGER ou, quando muito, a cada momento de realização da prestação laboral –, é evidente que a expectativa numa *futura aprovação* de uma norma como o artigo 16°, n.° 1, que *concede retroactivamente relevância* a tempo de serviço *anterior*, não pode ser digna de tutela, quer esse tempo de serviço anterior a 1998 fosse já superior a cinco anos, quer não o fosse – e isto, mesmo deixando entre parêntesis as mais espinhosas questões de saber, seja em que medida a pura e simples protecção de expectativas, desacompanhada de qualquer outro elemento qualificativo, está compreendida nos fundamentos constitucionalmente especificados para a limitação de efeitos (artigo 282°, n.° 4), seja em que condições pode a confiança numa norma declarada inconstitucional ser digna de tutela, por forma a justificar a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade.

Paulo Mota Pinto

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

ACÓRDÃO de 14/03/2002*

Processo nº 48188

2 SUBSECÇÃO DO CA

Relator: ADELINO LOPES

FORNECIMENTO DE BENS.
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES
CAPACIDADE TÉCNICA.
PROPOSTA MAIS VANTAJOSA
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Sumário:

I - No concurso para fornecimento de bens e serviços previsto no Decreto-Lei 197/99 de 8.01 deve ser evidente a separação entre a apreciação da capacidade dos concorrentes e a análise das propostas com vista à adjudicação.

II - Na análise do conteúdo das propostas não se pode, em qualquer circunstâncias, ter em consideração, directa ou indirectamente, factores relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes.

III - A consideração na avaliação das propostas, com vista à adjudicação, de factores relativos à capacidade técnica, como "o pessoal efectivo médio anual da concorrente nos últimos três anos", "os programas e acções de formação" do pessoal da empresa" e o "controlo diário da prestação dos serviços", viola os artigos 55°, nº 3, 36°, nº 1, e 105° a 107° do DL 197/99 de 8.6.

Recorrido 1: CM DE OEIRAS E OUTRO
Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: REC JURISDICIONAL.
Objecto: SENT TAC DE LISBOA.
Decisão: PROVIDO.
Área Temática 1: DIR ADM CONT - PRE CONTRATUAL.

---

* Texto extraído do "*web site*" do STA (www.sta.mj.pt).
Vide, ainda, com interesse, a anotação a este acórdão in *Acórdãos Doutrinais do STA*, Ano XLI, nº 486, págs. 805-806.

Legislação Nacional: DL 197/99 DE 1999/06/08 ART36 N1 ART55 N3 ART105 ART106 ART107.

ACORDAM NA 1ª SECÇÃO
DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

A..., interpôs, no TAC de Lisboa, ao abrigo do nº 1 do artº 2º do DL 134/98, de 15.05, recurso contencioso de anulação da deliberação da Câmara Municipal de Oeiras de 13 de Setembro de 2000 sobre o concurso público internacional para o fornecimento de refeições às escolas do 1º ciclo do Ensino Básico do concelho de Oeiras e da deliberação da mesma Câmara de 25 de Outubro de 2000, "de rectificação à proposta de deliberação aprovada em reunião ordinária de Câmara realizada em 13 de Setembro de 2000" relativa ao mesmo concurso público internacional.
Interveio como contra-interessada a recorrida particular B...
Por sentença de 5.09.2001, foi julgado improcedente o recurso.

Desta sentença, por dela discordar, interpôs a A.... recurso jurisdiconal, tendo juntado as suas alegações a defender a revogação da sentença e o provimento do recurso contencioso formulando, nesse sentido as seguintes conclusões:

1. A douta sentença recorrida faz uma errada interpretação dos factos e do direito ao decidir que "considerando o conteúdo dos sub critérios utilizados que integram o critério capacidade técnica, tem de decidir-se que o mesmo se reporta não à capacidade técnica dos concorrentes, mas ao mérito técnico das propostas" e também ao entender que não é verdade que tenham sido trazidos para o âmbito de análise das propostas factores alheios às mesmas.
2. Os documentos em que a sentença se fundamenta – acta da reunião do Júri de 8 de Maio, que aprovou os sub critérios, Relatório da Comissão de Análise e documentos exigidos no ponto 6.1.1. do Programa de Concurso - não deixam dúvidas de que a CMO ao aludir a capacidade técnica se refere à capacidade técnica dos concorrentes e não ao mérito técnico das propostas.
3. Ao invés do afirmado pela decisão recorrida, a autoridade recorrida não reporta os sub critérios relativos à capacidade técnica à proposta.
4. É inquestionável que o pessoal efectivo médio anual nos últimos três anos (conteúdo do sub critério Recursos Humanos) é factor completamente alheio as propostas, destinando-se o sub critério recursos huma-

nos a aferir a capacidade técnica do concorrente em si, sendo, aliás, um indicador típico da avaliação da capacidade técnica dos concorrentes (cfr. artigo 36 alínea do Dec-Lei nº 197/99), figurando em quase todos os concursos, constatando-se no âmbito do critério "qualidade dos serviços propostos", a comissão elegeu um sub critério denominado "quadro de pessoal afecto às escolas ", este sim, destinado a avaliar a proposta em si na componente relacionada com o pessoal.

5. Os sub critérios Programas e Acções de Formação e Controlo Diário da Prestação dos Serviços também não se dirigem às propostas, sendo certo que, se se tivesse querido avaliar as propostas à luz desses vectores, é indiscutível que em alguma parte dos documentos patenteados se teria de referir que as propostas deveriam apresentar um plano de formação a ministrar ao pessoal, a afectar às escolas, concretizando-se eventualmente algumas exigências dessa formação, ou que o serviço a prestar nessas escolas deve obedecer a um sistema de controlo diário, concretizando-se eventualmente algumas exigências desse controlo.
6. Se se pretendesse que os programas e acções de formação fossem aspectos relativos ao mérito técnico das propostas, como é que se explicaria o critério de valoração referido a fls.27 do Relatório segundo o qual à concorrente que organiza a formação dirigindo-a a escolas, e só a essa, são atribuídos 5 pontos, precisamente a pontuação máxima?
7. É obvio que, a ser este sub critério dos Programas e Acções de Formação, aspecto atinente ao mérito técnico das propostas, como preconiza a sentença, não se poderia admitir a atribuição de pontuação correspondente a 4 valores a propostas que não especificassem os programas e acções de formação dirigidos ao pessoal a afectar às escolas.
8. É pois manifesto que o que se pretende avaliar são as acções de formação que os concorrentes ministram aos seus empregados no seu todo, bem como os controlos diários da actividade enquanto método adoptado no âmbito da garantia da qualidade, sendo, aliás, indicadores típicos da avaliação da capacidade técnica dos concorrentes (cfr. artigo 36 alínea do Dec-Lei nº 197/99), figurando em quase todos os concursos.
9. É manifesto também que os documentos exigidos pelo ponto 6.1.1.c) e 6.1.1 e), (respectivamente indicação do pessoal efectivo médio anual do concorrente nos últimos três anos e descrição dos métodos adoptados pelo concorrente para garantia da qualidade e dos meios de estudo e investigação que utiliza) se destinam precisamente a comprovar o conteúdo dos sub critérios atinentes ao critério capacidade técnica, sendo que o primeiro se destina a apreciação relativa ao sub critério recursos humanos e o segundo se destina à apreciação dos sub critérios Programas e Acções de Formação bem como os Controlos Diários do Serviço

(dado que os programas e acções de formação bem como os controlos diários da actividade são aspectos que se encontram sempre no âmbito dos métodos adoptados em sede de garantia da qualidade das empresas que prestam serviços na área da alimentação dada a delicadeza do objecto prosseguido.).

10. É evidente que os sub critérios em apreciação foram elaborados para avaliar os concorrentes em si, a sua aptidão técnica para levar a cabo um fornecimento com as características do pretendido e são indicadores dessa aptidão precisamente aqueles que foram eleitos: recursos humanos, formação desses recursos humanos e acções de controlo da actividade prosseguida pela empresa concorrente no âmbito dos métodos da garantia da qualidade.
11. Ao contrário do que refere a sentença recorrida, quando a CMO alude a capacidade técnica no âmbito da avaliação das propostas está-se a referir à aptidão dos concorrentes e não ao mérito técnico das propostas, sendo certo que não pode o critério da capacidade técnica dos concorrentes servir como factor de avaliação das propostas, sendo que a sua utilização como critério de adjudicação viola o disposto no nº 3 do artigo 55º e no nº 1 do artigo 105º do Decreto-lei nº 197/99, de 8 de Junho.
12. Pelo que, a análise subjacente ao Relatório da Comissão é manifestamente ilegal pois trouxe para o âmbito da análise das propostas, factores alheios ao conteúdo das mesmas, desvirtuando o valor real de cada proposta e, consequentemente o resultado do concurso.
13. A agir-se de forma contrária ao preceituado no nº 3 do artigo 55º, estar-se-ia sempre a conferir, à partida uma situação de privilégio às empresas de maior dimensão e superior aptidão técnica, (abrindo-se inclusivamente campo para que muitos concursos fossem dirigidos justamente para estas empresas), ainda que o mérito das propostas destas empresas fosse inferior aos das outras empresas concorrentes, às quais todavia fora reconhecida a necessária aptidão técnica para o fornecimento, e desvirtuando-se o valor real das propostas.
14. O nº 3 do artigo 55º do Decreto-Lei nº 197/99 é pois um preceito fundamental no âmbito dos princípios que enformam os concursos públicos: o principio da prossecução do interesse público, o princípio da transparência e o princípio da concorrência.
15. Pelo que a sentença recorrida incorreu em erro de julgamento, tendo violado o disposto no nº 3 do artigo 55º e no nº 1 do artigo 105º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.
16. Sendo a adjudicação feita até 31 de Dezembro de 2002, como previa o Programa de Concursos, deveria o preço dessa adjudicação ser o do fornecimento correspondente, calculado de acordo com as directrizes do

Caderno de Encargos, subjacentes ao respectivo ponto 2.2 que estipula "O preço do serviço prestado corresponderá ao produto do preço unitário por refeição pela quantidade de refeições fornecidas, relativamente a cada um dos grupos de escolas".

17. Mas, isso não aconteceu; verificando-se que o valor da adjudicação não se consubstanciava no produto unitário por refeição pela quantidade de refeições previsíveis até 31 de Dezembro de 2002, que é o limite da adjudicação (que compreende o período de dois anos lectivos acrescidos de um trimestre), mas pela quantidade de refeições previsíveis até ao final do ano lectivo de 2002/2003, que tem o seu términus em Junho de 2003.
18. O valor da adjudicação, de 449.905.736$00, consubstancia-se, sim, no valor indicado pela B... em doc nº 5, junto à petição de recurso e que tem por base não o produto referido no ponto 2.2 do Caderno de Encargos, mas o produto do valor mensal do fornecimento pelo número de meses que constituem o ano lectivo (8,5 meses), multiplicado por três anos.
19. Pelo que, ao adjudicar pelo valor de 449 905. 736$00, violou a entidade recorrida o ponto 2.2 do Caderno de Encargos e os artigos 42º e 14 nº 2 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, que consagra a intangibilidade das propostas e os princípios da transparência, da publicidade, da igualdade e da boa-fé que devem presidir aos procedimentos concursais, uma vez que a forma de fixação do valor ou preço do serviço adjudicado foi introduzida posteriormente, sem que os restantes concorrentes à partida dela tivessem conhecimento, tendo sido violados os artigos 8º, 9º e 13º do Decreto-Lei nº 197/99 e também o artigo 266º da Constituição.
20. Ao decidir como decidiu a sentença recorrida fez uma errada interpretação dos factos e do direito, tendo violado o disposto nos artigos citados no parágrafo anterior.

Contra-alegou a Câmara Municipal de Oeiras a pedir a manutenção do julgado fundamentando a sua posição nas seguintes conclusões:

1º A Câmara Municipal de Oeiras, entidade recorrida nos presentes autos entende que a sentença de 5.9.01 fez uma correcta apreciação dos factos e uma correcta aplicação do direito, pelo que deve ser mantida.
2º O valor da adjudicação tal como se encontra plasmado no contrato celebrado em 31 de Outubro de 2001 é precisamente o que se encontra na proposta apresentada pela B... (cfr. documento denominado custo

global da proposta junto aos autos, o qual contabilizou o valor para 4 meses).

3° O valor global da adjudicação corresponde ao preço unitário por refeição constante dessa proposta (320$08 no grupo A e 480$87 no grupo B) multiplicado pelo n° de refeições dia, vinte dias por mês durante os meses de duração do contrato (vinte e seis meses - de 2 de Novembro de 2000 até 31 de Dezembro de 2002).

4° A circunstância do documento citado pela ora recorrente se referir a 3 anos é totalmente irrelevante para o cálculo do valor da adjudicação.

5° O conteúdo do critério capacidade técnica, apesar de assim designado, está directamente relacionado com o mérito técnico das propostas, não se destinando a aferir a capacidade técnica dos concorrentes.

6° O argumento formal invocado pela recorrente é manifestamente escasso para fundamentar a ilegalidade do critério adoptado.

7° Mesmo que assim se não entendesse, o que apenas por dever de patrocínio se admite, e, portanto se o critério capacidade técnica das propostas fosse ilegal e não devesse ser considerado, sempre a B... seria a empresa concorrente classificada em primeiro lugar (com 4.5 pontos nos grupos A e B);

8° E nunca a recorrente deixaria de ser a segunda classificada (com 4.0 pontos nos grupos A e B), conforme relatório da comissão de análise - Quadro de apuramento global.

9° Em obediência ao princípio do aproveitamento dos actos administrativos não deve proceder a anulação do acto com fundamento na hipotética ilegalidade do critério designado por "capacidade técnica".

Nestes termos, deverá ser rejeitado o recurso e confirmada a douta sentença recorrida só assim se fazendo JUSTIÇA.

A recorrida particular B... apresentou também a sua contra-alegação, julgada tempestiva por acórdão de fls., na qual formula, por sua vez, as seguintes conclusões:

1. O mérito técnico é expressamente referido no art.° 55° n.° 1 alínea a) do decreto-lei n.° 197/99. de 8 de Junho como um dos factores que a entidade adjudicante pode ter em consideração na avaliação das propostas.
2. O que o n.° 3 do art.° 55 do decreto-lei n.° 197/99, de 8 de Junho pretende evitar é que elementos exteriores à proposta, ou seja, que não fazem parte da mesma, sejam considerados na sua análise.
3. Tudo o que o concorrente propõe pode – e deve – ser considerado na análise da proposta.

4. O júri do concurso, na reunião realizada em 8 de Maio de 2000, estabeleceu que o critério "Capacidade Técnica" é composto por três subcritérios: "Recursos Humanos". "Programas e Acções de Formação" e "Controlo Diário da Prestação dos Serviços".
5. Conforme considerou – e bem – a douta sentença recorrida "considerando o conteúdo dos "sub critérios" que integram o "critério capacidade técnica" utilizado, tem de concluir-se que o mesmo se reporta não à capacidade técnica dos concorrentes mas ao mérito técnico das propostas não se vendo que tenham sido trazidos para o âmbito da análise das propostas, factores alheios ao conteúdo das mesmas."
6. No subcritério "recursos humanos" o que é apreciado é a equipa de técnicos que cada proposta apresenta para garantir a segurança e a qualidade alimentares dos fornecimentos e a boa e programada execução do contrato.
7. Conforme salienta a douta sentença recorrida "é um mais em relação ao "quadro de pessoal afecto a cada grupo de escolas", sendo relevante para apreciação da valia técnica da proposta, na medida em que, como refere a autoridade recorrida, é um factor de estabilidade determinante na qualidade do serviço em concreto prestado".
8. No que toca aos "Quadros de pessoal afecto a cada grupo de escolas" os concorrentes indicam quantos empregados de refeitório é que disponibilizam para as escolas por forma a garantir o bom funcionamento dos respectivos refeitórios ao passo que em sede de "recursos humanos" os concorrentes indicam que profissionais é que possuem para garantir a segurança e a qualidade alimentares dos fornecimentos e a boa e programada execução do contrato.
9. Uma proposta que apresente uma garantia de segurança alimentar assegurada por uma vasta equipa de profissionais composta de médicos veterinários, dietistas, nutricionistas e licenciados em gestão hoteleira tem um mérito técnico muito superior àquela que não apresenta tal equipa ou que a apresenta com muito menos profissionais ou com profissionais menos qualificados.
10. No subcritério "programas e acções de formação" é apreciado se cada proposta prevê um plano de formação para o pessoal a prestar serviço nas escolas e quais as suas características por forma a garantir a qualidade e a eficiência da prestação de serviços em cada refeitório. Quanto melhor for o plano de formação apresentado melhor serão os serviços prestados.
11. No subcritério "controlo diário da prestação de serviços" é apreciado se cada proposta apresenta algum método para controlar a qualidade dos serviços prestados.

12. É assim que os subcritérios "recursos humanos", "programas e acções de formação" e "controlo diário da prestação de serviços" respeitam ao mérito técnico da proposta e não à capacidade técnica dos concorrentes.
13. O fornecimento de refeições às Escolas Básicas do 1° ciclo do Concelho de Oeiras foi adjudicado à B... aos preços por refeição de 320$08 para o Grupo A e 480$80 para o Grupo B.
14. O fornecimento objecto do concurso foi, assim, adjudicado à B... exactamente pelos preços constantes da sua proposta.
15. Não houve assim por parte da douta sentença recorridas qualquer violação do Caderno de Encargos ou das disposições legais constantes do decreto-lei n.° 197/99, de 8 de Junho.
16. Pelo que deverá o presente recurso ser julgado improcedente, mantendo-se a douta sentença recorrida. assim se fazendo JUSTIÇA!

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de que o recurso merece provimento porquanto, convindo embora na incorrecção da designação "capacidade técnica" utilizada na cláusula 10 do programa do concurso, para explicitar o factor do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa - o cit. art° 55°, n° 1, al. a) do DL 197/99 fala em "mérito técnico" - não parece que a decomposição do factor em causa nos três subcritérios operada pela Comissão, haja permitido não contaminar a apreciação do mérito das propostas com a ponderação e factores respeitantes à qualificação dos concorrentes, designadamente, à sua capacidade técnica ao arrepio do sistema legal (nesta parte resultante da transposição de normas comunitárias) instituído.
A aplicação de factores relacionados com a qualificação dos concorrentes resulta directamente do subcritério "recursos humanos" a considerar o pessoal efectivo médio anual das diferentes empresas, nos últimos três anos e, agora já indirectamente, poderá resultar do preenchimento dos outros dois subcritérios, tal como consta dos mapas respectivos.
Colhidos os vistos legais, cumpre decidir:
A sentença recorrida assentou sobre a seguinte matéria de facto que se considera provada:

1. Por anúncio publicado no Diário da República, n° 89, de 14 de Abril de 2000, rectificado pelo anúncio rectificativo publicado no Diário da República n° 134 de 9 de Junho de 2000, a Câmara Municipal de Oeiras procedeu à abertura de um Concurso Público Internacional para a adjudicação do fornecimento de refeições às escolas básicas do 1° ciclo do concelho de Oeiras, constando do anúncio o seguinte:

1. (...)
2. Proposta para fornecimento de refeições is escolas básicas do 1° ciclo do concelho de Oeiras:
   Refeições de confecção local – 1739;
   Refeições transportadas – 677.

(...)

4. A duração da prestação para o fornecimento é de 1 de Setembro a 31 de Dezembro de 2002

(...)

10. O critério para apreciação das propostas será o da economicamente mais vantajosa, atendendo aos seguintes factores, por ordem decrescente de importância:
    Qualidade dos serviços propostos;
    Capacidade técnica;
    Preço.

(...)

12. Para garantia do exacto e pontual cumprimento das suas obrigações, poderá ser exigida ao adjudicatário a prestação de caução no valor de 5% do valor total de prestação, com exclusão do IVA.

(...) Cfr. processo instrutor apenso;

2. O programa do concurso e o caderno de encargos, que constam do processo instrutor apenso e cujo teor se dá por integralmente reproduzido, foi aprovado por deliberação da Câmara de 12 de Janeiro de 2000, tendo sido alterado o ponto 10.3 do programa, por deliberação da Câmara de 24 de Maio de 2000 - crf. p.i. apenso;
3. Dá-se por integralmente reproduzido o teor da acta da reunião do Júri do concurso de 8 de Maio de 2000, que consta do processo instrutor apenso;
4. Dá-se por integralmente reproduzido o teor do relatório da Comissão de Análise das Propostas que conta do processo instrutor apenso;
5. Dá-se por integralmente reproduzido o teor da deliberação da Câmara Municipal de Oeiras de 13 de Setembro de 2000, que consta do processo instrutor apenso (e cuja cópia consta de fls. 20 a 25 dos autos);
6. Dá-se por integralmente reproduzido o teor da deliberação da Câmara Municipal de Oeiras de 25 de Outubro de 2000, que consta do processo instrutor apenso (e cuja cópia consta de fls. 26 e 27 dos autos).

Nas suas alegações e respectivas conclusões, começa a recorrente por afirmar que a sentença recorrida violou, por erro de julgamento o disposto nos art°s 55°, n° 3 e 105°, n° 1 do DL 197/99 de 8 de Junho ao considerar que na

análise das propostas levada a efeito pela respectiva Comissão de Análise não foram tidos em consideração directa ou indirectamente factores relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes.
Vejamos se lhe assiste razão:

O DL 197/99 de 8.01 estabelece um novo regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens e serviços, transpondo para a ordem jurídica interna, quanto a este último aspecto, a atinente legislação comunitária, com o objectivo confesso (vide preâmbulo) de simplificar procedimentos e garantir a concorrência, evidenciando-se "a separação que deve existir entre a apreciação da capacidade dos concorrentes e a análise das propostas com vista à adjudicação".
Dando expressão e eficácia normativa a esta preocupação do legislador, o artº 105º, nº 1 do DL 197/99, de 8.06 estabelece a separação entre os momentos em que devem ser apreciados a capacidade técnica dos concorrentes e o mérito das propostas, e o artº 55º, nº 3 dispõe:
Na análise do conteúdo das propostas não se pode, em qualquer circunstância, ter em consideração, directa ou indirectamente, factores relacionados com as habilitações profissionais ou capacidade financeira ou técnica dos concorrentes (sublinhado nosso).
Por sua vez o artº 36º estabelece que, para avaliação da capacidade técnica, importa que sejam apresentados documentos em que se indique "o pessoal efectivo médio anual do concorrente nos últimos três anos" (nº 1, al. d)), o que inculca, sem razoável margem para dúvidas, ser este um dos factores de apreciação e avaliação daquele item, o que foi também entendido no Programa do Concurso em apreço como resulta do ponto 6.1.1 c) daquele programa.
Porém, na apreciação do mérito das propostas, com vista à adjudicação, o júri do concurso, como consta do respectivo Relatório da Comissão de Análise, apreciou e valorou, como integrante do critério que foi designado no Programa do Concurso como capacidade técnica, o factor "pessoal efectivo médio anual, nos últimos três anos" que constitui o conteúdo do subcritério Recursos Humanos.
Ora, como é sabido, o mérito técnico das propostas assenta essencialmente nas especificações técnicas dos produtos apresentados e nas soluções técnicas propostas para o concurso em apreço, não podendo reportar-se ao que aconteceu nos últimos anos relativamente ao quadro do pessoal das empresas concorrentes, questão que, claramente se insere, na apreciação da sua capacidade técnica.

Quer a lei - artº 36º, nº 1, d) - quer o Programa do Concurso inserem como elemento a avaliar no âmbito da avaliação da capacidade técnica dos concorrentes e não do mérito das propostas a indicação do "pessoal efectivo médio anual do concorrente nos últimos três anos", sendo que a consideração directa ou indirecta na análise do conteúdo das propostas, como aconteceu no presente caso, de factores relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes viola abertamente o disposto no artº 55º, nº 3 do referido DL 197/99.

Por outro lado, ainda no âmbito da avaliação da "capacidade técnica" dos concorrentes para a escolha da proposta mais vantajosa com vista à adjudicação, a Comissão de Análise, como consta do respectivo relatório, estabeleceu os subcritérios "Programas e Acções de Formação" e "Controlo Diário da Prestação dos Serviços", que foram ponderados e avaliados na apreciação do mérito das propostas dos concorrentes com vista à adjudicação.

Só que, como diz a recorrente, o subcritério "programas e acções de formação" do pessoal da empresa, enquanto abrange todo o pessoal da empresa embora incluindo o que está afecto ao fornecimento, diz respeito também à capacidade técnica da empresa para prestar o serviço que se propõe e não ao mérito da proposta propriamente dita.

Quanto ao factor "controlo diário da prestação dos serviços", destina-se claramente, como o anterior, a avaliar os métodos adoptados pelo concorrente para garantia da qualidade dos bens e serviços fornecidos, parâmetro que se insere ainda na avaliação da capacidade técnica, nos termos do artº 36º do DL 197/99 e ponto 6.1.1 do Programa do concurso.

Não podiam, por isso tais subcritérios ser levados em conta na apreciação e avaliação do mérito das propostas, sobretudo quando estes subcritérios foram estabelecidos, por desdobramento do critério "capacidade técnica" já depois de apresentadas as propostas dos concorrentes, não tendo sido exigida, no Programa de Concurso ou Caderno de Encargos a apresentação de documentos ou quaisquer elementos de apreciação do mérito das propostas com aquele conteúdo.

Admitindo que os documentos relativos a "programas e acções de formação" e "controlo diário da prestação dos serviços" apresentados pelas empresas podem subsumir-se à alínea e) do ponto 6.1.1 do Programa do Concurso, estes documentos foram exigidos para efeitos de avaliação da capacidade técnica dos concorrentes conforme ali se refere expressamente e só podem destinar-se a esse efeito por força da norma do artº 55º, nº 3 do DL 197/99, não podendo ser levados em conta simultaneamente para avaliação do mérito das propostas com

mente para avaliação do mérito das propostas com vista à escolha da proposta mais vantajosa.

Em síntese: em concursos desta natureza, dispõe o artº 105º do DL 197/99, que o júri deve apreciar, num primeiro momento a capacidade técnica e financeira dos concorrentes, propondo a exclusão daqueles que, de acordo com os elementos apresentados para o efeito conforme referido nos artº 35º e 36º, não lograrem comprovar devidamente aquelas capacidades.
Num segundo momento, o júri apreciará apenas as propostas dos concorrentes que tiverem comprovado a respectiva capacidade técnica e financeira e julga-las-á, de acordo com o seu mérito, tendo em conta os critérios fixados para a respectiva apreciação, mas não pode, em qualquer caso, levar em consideração, nesta fase, factores relacionados com a capacidade financeira ou técnica dos candidatos (artºs 106º, 107º e 55º, nº 3).
No caso é flagrante que na avaliação do mérito das propostas a Comissão de Análise, ao ponderar comparativamente as propostas relativamente ao pessoal efectivo médio anual, nos últimos três anos e aos programas e acções de formação desse pessoal e ao controlo diário da prestação dos serviços, levou em conta factores que, de acordo com o artº 36º do DL 197/99 e ponto 6.1.1 do Programa do concurso estão relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes pelo que só podiam ser apreciados na avaliação daquela capacidade para efeitos de eventual exclusão dos concorrentes e não para avaliação do mérito das propostas (artº 55º, nº 3 e 105º, 106º e 107º).
A análise subjacente ao Relatório da Comissão é, pois, ilegal pois trouxe para o âmbito da análise e avaliação das propostas factores que aí não podiam ser apreciados.
A sentença recorrida, decidindo diferentemente, violou por erro de interpretação as normas acima referidas.
Quanto ao valor da adjudicação que figura no contrato respectivo, atento o documento que a recorrente junta com o nº 5 que se refere a três períodos de 8,5 meses (correspondentes a três anos lectivos), parece haver discordância relativamente aos termos do despacho adjudicatório que se reporta claramente ao período compreendido entre um de Setembro de dois mil e trinta e um de Dezembro de dois mil e dois. A questão não é inócua porque pode levar a um aumento considerável do preço unitário das refeições fornecidas pela B... quando se faça corresponder o custo total ao período da adjudicação (dois anos lectivos e

quatro meses), aumento que não foi levado em conta na apreciação das propostas viciando a escolha.
Tendo em conta o "Custo Global da Proposta" apresentada pela B... para 4 meses nos grupos A e B - 70.573.448$00 - com base no qual se encontrou o valor mensal de 17.643.362$20, o valor do contrato para o período em que vigora (de 1 de Setembro de 2000 até 31 de Dezembro de 2002), nunca poderia ser o que foi estipulado de 449.905.736$00 (sem IVA), sendo que este valor para aquele período, corresponde efectivamente, em função da estimativa do número de refeições fixada no Anúncio que lhe serviu de base, a um preço/refeição mais alto do que aquele que foi considerado pela Comissão de Análise na avaliação do factor preço relativamente à proposta da concorrente B....
Significa isto que, no âmbito do concurso e para efeitos do respectivo contrato, foi permitida e aceite pela autoridade recorrida uma alteração da proposta apresentada a concurso pela B... que desvirtua claramente a regras básicas deste tipo de procedimentos, relativas aos princípios da imparcialidade, da igualdade e da estabilidade, porquanto a concorrente B... apresentou um preço mais baixo para ganhar o concurso e apresentou, para efeitos de contrato, outra proposta que traduz um preço mais elevado, atento o preço global constante do contrato e o período de vigência consignado no anúncio de abertura do concurso e no despacho de adjudicação.
Se consideramos o período de fornecimento estabelecido na respectiva claúsula terceira do contrato (de 2 de Novembro de 2000 a 31 de Dezembro de 2002), será ainda mais flagrante a discordância entre o preço global e o preço unitário das refeições proposto pela B..., não se vendo como pudesse ter sido calculado o montante global constante do contrato com base na proposta da B... apresentada no concurso que foi cotejada com as dos outros concorrentes.
E não pode, como diz a autoridade recorrida, ser considerado o fornecimento das refeições, no âmbito do concurso, pelo período de 12 meses por ano de modo a perfazer os 26 meses referidos na sua contra-alegação, porquanto o Caderno de Encargos estabelece, no ponto 3.2, que, durante o período de vigência do contrato, o adjudicatário fornecerá as refeições todos os dias úteis, com excepção dos períodos de interrupção das actividades lectivas, para férias dos alunos, avaliações intercalares ou outras, conforme estabelecer o calendário escolar aprovado.
Foi violado o artº 14º, nº 2 e 3 do DL 197/99 relativamente à estabilidade das regras do concurso e inalterabilidade das propostas até à formação do contrato, uma vez que, mesmo depois da adjudicação a alteração

da proposta só é permitida nos termos daquele nº 3 em condições que, no caso, se não verificam.

Assim e nos termos expostos, procedendo as pertinentes conclusões da alegação da recorrente, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional e revogar a sentença recorrida, concedendo-se consequentemente provimento ao recurso contencioso e anulando-se a deliberação adjudicatória impugnada.

Custas pela recorrida particular, B... - SA, na 1ª instância e neste Supremo Tribunal que se fixam nos seguintes termos:
Na 1ª instância: 250 Euros de taxa de justiça com 50% de Procuradoria.
Neste Supremo Tribunal: 400 Euros de taxa de justiça com 50% de Procuradoria.

Lisboa, 14 de Março de 2002

Adelino Lopes – Relator - Américo Pires Esteves – Francisco Diogo Fernandes.

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN/JUN.2002

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DOMÍNIO COMUNITÁRIO

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de controlo da aplicação em Portugal dos recursos financeiros comunitários.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de Janeiro a Junho de 2002, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o n.º 3 do art.º 248.º do Tratado UE, as quais foram acompanhadas pela *UAT II* do *Departamento de Auditoria III*.

1.2. Reunião do Grupo de Trabalho sobre o projecto de troca de informação em meios electrónicos (*TESTA*)

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 4 e 5 de Fevereiro, na Reunião do Grupo de Trabalho sobre o Projecto *TESTA – Trans-European Services for Telematics between Administration*, que visa o estabelecimento de uma rede telemática que permita a troca de informação de modo seguro, efectivo e eficiente entre instituições públicas dos Estados membros da Comunidade Europeia.

1.3. Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais

O Tribunal de Contas português participou em Bona, nos dias 14 e 15 de Março, na Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais que teve como finalidade preparar um documento com vista a ser

presente à próxima reunião do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da UE a ter lugar em Novembro, tendo em contas os seguintes objectivos:

— Detectar deficiências comuns a vários EM no cumprimento das disposições regulamentares aplicáveis à gestão e controlo dos fundos estruturais, constantes dos Regulamentos n.º 1260/1999, de 21 de Junho, e 438/2001, de 2 de Março; e

— Propor, através dos Agentes de Ligação (caso assim se venha a entender), que o Comité de Contacto proceda às necessárias diligências no sentido de uma eventual revisão da legislação existente.

1.4. Conferência sobre as normas e procedimentos seguidos pelo Tribunal de Contas Europeu na realização das suas auditorias

A convite do Presidente do Tribunal de Contas, o Membro português do Tribunal de Contas Europeu, Dr. Vítor Caldeira, proferiu, no dia 3 de Abril, no Auditório do Tribunal, uma Conferência sobre as normas e procedimentos seguidos pelo Tribunal de Contas Europeu na realização das suas auditorias.

1.5. 1.ª Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 13 e 14 de Maio, na 1.ª Reunião dos Agentes de Ligação, estando prevista uma 2.ª Reunião a realizar também no Luxemburgo, nos dias 1 e 2 de Outubro.

Esta reunião teve como principais objectivos a análise e discussão dos seguintes assuntos:

— Evolução do Grupo de Trabalho sobre a gestão e controlo dos fundos estruturais;
— Grupo de Trabalho sobre a protecção dos interesses financeiros da Comunidade;
— Acompanhamento das Resoluções do Comité de Contacto de 1998 sobre a cooperação entre as ISC nacionais e o TCE;

— Situação relativa à revisão do Regulamento Financeiro;
— Cooperação com os Países candidatos à adesão à União Europeia;
— Programa Comunitário IDA-TESTA;
— Futuro do sistema dos ICN/ISC.

1.6. Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Protecção dos Interesses Financeiros Comunitários

O Tribunal de Contas português participou em Roma, no dia 28 de Junho, na Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Protecção dos Interesses Financeiros Comunitários (criado na Reunião do Comité de Contacto dos Presidentes da ISC da União Europeia, realizada em 2001), a qual consistiu fundamentalmente na análise dos seguintes pontos:

— Apreciação e revisão de um projecto de questionário previamente elaborado pelo Tribunal de Contas de Itália, acerca do qual as ISC participantes tinham já anteriormente enviado uma apreciação geral; e

— Definição de uma metodologia de prosseguimento dos trabalhos e respectiva calendarização.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no 1.º semestre de 2002, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da Noruega

Uma Delegação do Tribunal de Contas da Noruega visitou o Tribunal de Contas português nos dias 2 e 3 de Abril, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.2. *1.º Seminário para Gestores e Inspectores públicos*

Organizado pelo Tribunal de Contas de Angola, o Presidente e o Director-Geral do Tribunal de Contas participaram em Luanda, nos dias 7 e 8 de Fevereiro, no *1.º Seminário para Gestores e Inspectores Públicos*, tendo o Presidente do Tribunal proferido uma intervenção subordinada ao Tema *O Tribunal de Contas e suas relações com os órgãos de controlo interno.*

Paralelamente à realização deste Seminário foram também trocadas impressões com o Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Angola sobre a próxima reunião da Assembleia Geral da Organização das *ISC* da *CPLP*, a ter lugar em Luanda no 2.º semestre de 2002, tendo ficado acordado a realização em Lisboa, no dia 20 de Março, da próxima reunião do Conselho Directivo desta Organização, a fim de se decidir sobre as várias matérias.

2.1.3. **Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da República da Coreia do Sul**

Uma Delegação do Tribunal de Contas da República da Coreia do Sul visitou o Tribunal de Contas português no dia 28 de Fevereiro, a fim de se inteirarem da organização, do funcionamento e da actividade do nosso Tribunal.

2.1.4. **Visita ao Tribunal de Contas de um Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 28 de Fevereiro, o Senhor Conselheiro Substituto Cláudio Emerenciano, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.5. Cooperação com o Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau

Uma Delegação do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, chefiada pelo seu Presidente, efectuou, de 26 de Fevereiro a 1 de Março, um estágio no Tribunal de Contas no âmbito das diversas áreas de actuação do nosso Tribunal.

No âmbito desta deslocação foi celebrado, no dia 1 de Março, um novo *Protocolo de Cooperação* entre ambos os Tribunais, renovando-se assim o Protocolo de Cooperação celebrado em 26 de Setembro de 1994.

2.1.6. Visita ao Tribunal de Contas de um Conselheiro do Tribunal de Contas italiano

Visitou o Tribunal de Contas, no dia 15 de Março, o Senhor Conselheiro do Tribunal de Contas italiano e Professor da Universidade de Caserta Michael Sciascia, para troca de informações sobre a actividade do nosso Tribunal, em particular sobre as relações entre as ISC com as Universidades.

2.1.7. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas italiano

Uma Delegação do Tribunal italiano, chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de Contas português nos dias 3 a 7 de Abril, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.8. Cooperação com o Tribunal de Contas de Angola

No âmbito da cooperação com as Instituições congéneres dos Países de língua portuguesa, 4 Conselheiros do Tribunal de Contas de Angola efectuaram, de 7 a 21 de Maio, uma visita de estudo ao Tribunal de Contas e seus Serviços de Apoio nas áreas da fiscalização prévia e sucessiva.

2.1.9. Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

Um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Cabo Verde efectuou, de 7 a 17 de Maio, uma visita de estudo ao Tribunal de Contas e seus Serviços de Apoio, na área da Conta Geral do Estado.

De 3 a 7 de Junho, frequentou um estágio no Tribunal de Contas, uma Verificadora do Tribunal de Contas de Cabo Verde, na área da fiscalização prévia.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. Auditoria às Contas do Secretariado Executivo da *CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*

A solicitação da Senhora Secretária Executiva da *CPLP*, os Tribunais de Contas de Cabo Verde e de Portugal efectuaram uma Auditoria conjunta às Contas do Secretariado Executivo daquela organização, designadamente, as do *Fundo Especial (ano de 2001)* e as respeitantes ao *Orçamento de Funcionamento (apenas do 2.º semestre de 2001)*, a qual teve início do dia 4 de Março.

2.2.2. *XXIV Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI*

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Copenhaga, no dia 7 de Março, na *XXIV Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI - European Organisation of Supreme Audit Institutions* (de que o Tribunal de Contas português é membro observador por inerência, por ser membro do Conselho Directivo da *INTOSAI*), tendo como principal objectivo a análise das seguintes matérias:

- Relatório do Secretário-Geral da *EUROSAI*, sobre a actividade da Secretaria-Geral;
- Prestação de contas, com o relatório financeiro, pelo Secretário-Geral;

- Pedidos de admissão à *EUROSAI* formulados pelas ISC da Bielo-Rússia, de Andorra e da Bósnia-Herzegonina e comunicação de sucessão de instituições na Bulgária e no Principado do Mónaco;
- Informação sobre os resultados do Seminário pré-Congresso de Varsóvia;
- Informação sobre a preparação do próximo Congresso da *EUROSAI*;
- Proposta do Comité de formação em matéria orçamental;
- Acções do Comité de Formação;
- Informação sobre as actividades do Grupo de Trabalho sobre a auditoria ambiental;
- Informação sobre as relações das ISC com as Universidades;
- Informação sobre as 2ªs. Jornadas *EUROSAI/OLACEFS*;
- 2ªs. Jornadas *EUROSAI/EURORAI*;
- Informação sobre o Congresso da *INTOSAI* de Seoul;
- Candidaturas a novos membros do Conselho Directivo e a auditores da *EUROSAI*;
- Constituição de um grupo de trabalho sobre auditoria informática;
- Designação de um Membro da *EUROSAI* para o Grupo de Trabalho da *INTOSAI* sobre a planificação estratégica;
- Candidatura da ISC alemã para organizar o VI Congresso da *EUROSAI*;
- Data e lugar da próxima reunião do Conselho Directivo.

2.2.3. Reuniões do Conselho Directivo das *Instituições Supremas de Controlo (ISC) da CPLP*

Realizaram-se no Tribunal de Contas, nos dias 20 de Março e 20 de Maio 2 reuniões do Conselho Directivo das *ISC* da *CPLP*, as quais tiveram como principal objectivo a preparação da Assembleia Geral desta Organização, a ter lugar em Luanda nos dias 6 a 8 de Novembro de 2002.

2.2.4. Reunião do *Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI*

Realizou-se em Lisboa, nos dias 21 e 22 de Março, organizado pelo Tribunal de Contas português, uma reunião do *Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI*, na sequência da decisão

tomada em Seoul, na reunião deste *Comité* de 26 de Outubro de 2001, tendo a mesma sido presidida pela Auditora-Geral da Suécia, que detém a presidência deste *Comité*.

Da agenda dos trabalhos constava a análise de discussão dos seguintes assuntos:

- Aprovação do projecto de Acta da anterior reunião do Comité realizada em Seoul, em 26 de Outubro de 2001;
- Possibilidade de harmonização de normas internacionais de auditoria e procedimentos a adoptar;
- Ponto da situação sobre os trabalhos de tradução, publicação e distribuição do Código de Ética e das Normas de Auditoria da *INTOSAI*;
- Apresentação do documento *Implementation Guidelines for Performance Auditing Standards – Draft*;
- Relatório do Subcomité sobre a independência das ISC;
- Projecto de desenvolvimento de um *site* na *INTERNET*;
- Projecto de uma base de dados bibliográfica sobre Normas de Auditoria a disponibilizar na *INTERNET*;
- Projecto para aplicação das linhas directrizes sobre auditoria de resultados (*"performance audit"*).

2.2.5. *EUROSAI – 2.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental*

O Tribunal de Contas participou em Paris, nos dias 11 e 12 de Abril, na *2.ª Reunião do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre Auditoria Ambiental*, cuja organização foi da responsabilidade do Tribunal de Contas francês e do Tribunal de Contas polaco.

Esta reunião integrou, para além de discussões e decisões sobre a avaliação das actividades desenvolvidas por este Grupo de Trabalho desde Outubro de 2000 e sobre a estratégia da sua actuação no horizonte 2003-2004, duas *workshops* no âmbito das quais foram apresentadas experiências das ISCs presentes sobre auditorias realizadas no âmbito da prevenção contra inundações e gestão dos caudais dos rios e protecção da água relativamente à poluição proveniente da agricultura.

2.2.6. Reunião anual das *Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Países da NATO*

O Tribunal de Contas participou, no dia 14 de Maio, em Bruxelas, na reunião anual das *Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Países da NATO*, a qual teve como objectivo a discussão do *Relatório de Actividades* do *IBA – International Board of Auditors for NATO* relativo ao ano de 2001.

2.2.7. Reunião anual da *F-16 SAI Conference*

O Tribunal de Contas participou, no dia 15 de Maio em Bruxelas, na reunião anual da *F-16 SAI Conference* – órgão de fiscalização composto pelas *ISC* dos Estados signatários do F-16 *MNFP – Multinational Fighter Program* relativo à cooperação na produção e pós produção do avião de caça *F-16*.

O *F-16 MNFP* é composto por um órgão de direcção (Steering Committee), um secretariado geral (com sede no Estado Maior da Força Aérea da Bélgica) e um órgão de fiscalização, designado *F-16 SAI Conference*, composto pelas *ISC* dos Estados Unidos da América, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega e Portugal.

Da matéria tratada salienta-se a aprovação da proposta apresentada pela presidência belga da realização de uma auditoria com o objectivo de examinar os custos operacionais e de manutenção do *F-16* nos países europeus participantes.

2.2.8. *EUROSAI – V Congresso* e *XXV e XXVI Reuniões do Conselho Directivo*

2.2.8.1. *V Congresso*

Uma delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pela Conselheiro Presidente participou, em Moscovo, de 27 a 31 de Maio, no *V Congresso da EUROSAI - European Organisation of Supreme*

Audit Institutions, Organização regional da *INTOSAI* de que o Tribunal é membro fundador, sendo também actualmente membro observador do seu Conselho Directivo (até 2007), por ser membro do Conselho Directivo da *INTOSAI*.

Este Congresso teve como tema:

— *O papel das ISC no controlo da execução do Orçamento do Estado*,

com três subtemas:

- *O papel das ISC na preparação do projecto de Orçamento do Estado e nos debates parlamentares respectivos*;
- *O controlo concomitante e sucessivo da execução do Orçamento do Estado*; e
- *A utilização das tecnologias de informação no controlo da execução do Orçamento do Estado*.

Para além das sessões temáticas, o Congresso compreendeu duas sessões plenárias gerais, nas quais foram tomadas importantes deliberações, de que destaca:

a) Aprovação dos relatórios de actividades e contas;

b) Aprovação do plano trienal de actividades e do orçamento, com novas quotizações, na sequência de uma proposta do *Comité de Formação* da *EUROSAI*, de que o Tribunal também faz parte;

c) Criação de um Grupo de Trabalho sobre o *Desenvolvimento estratégico da EUROSAI em matéria de tecnologias de informação*, do qual fará parte o Tribunal de Contas de Portugal;

d) Aprovação de uma resolução sobre a actividade futura do Comité de Formação;

e) Eleição das ISC da Itália e da Lituânia para novos membros do Conselho Directivo (saindo as ISC da Estónia e do Reino Unido, que, no entanto, continua como membro observador por, tal como o Tribunal, ser membro do Conselho Directivo da *INTOSAI*;

f) O próximo Congresso da *EUROSAI* terá lugar em Bona, em 2005, organizado pelo *Bundesrechnungshof*.

De destacar que o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas da Alemanha foram os responsáveis pelo Subtema I, o que também incluiu que a primeira sessão temática do Congresso fosse presidida pelo Presidente do Tribunal, sendo relator o Presidente do Tribunal de Contas alemão.

Para além da participação no Subtema 1, o Tribunal apresentou também uma contribuição escrita sobre o Subtema III, em cuja sessão foi apresentado um *CD-ROM* produzido pelo Tribunal contendo toda a documentação de um Seminário preparatório deste Subtema realizado em Varsóvia, em Setembro de 2001, numa acção conjunta com o Tribunal de Contas da Polónia.

2.2.8.2. *XXV e XXVI Reuniões do Conselho Directivo*

Nos dias 27 e 31 de Maio realizaram-se 2 reuniões do Conselho Directivo (em que o Tribunal participou como membro observador), tendo como objectivo, respectivamente, preparar o Congresso e dar seguimento às suas deliberações.

De destacar que na Reunião de 31 de Maio, o Tribunal de Contas de Portugal e da Polónia apresentaram a sua candidatura à organização do *VII Congresso da EUROSAI*, a realizar em 2008, tendo a

candidatura do Tribunal sido fundamentada nos princípios constantes dos Estatutos da *EUROSAI* – equilíbrio geográfico e de modelo de ISC.

2.2.9. Reunião da Comissão da Dívida Pública da *INTOSAI*

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 6 e 7 de Junho, em Estocolmo, na Reunião da Comissão da Dívida Pública da *INTOSAI*, tendo como principal finalidade a aprovação das linhas gerais do programa de trabalhos futuros da Comissão.

2.2.10. Primeira reunião do Grupo de Trabalho preparatório da *II Conferência EUROSAI/EURORAI*

Realizou-se em Copenhaga, no dia 24 de Junho, a primeira reunião do Grupo de Trabalho preparatório da *II Conferência EUROSAI/EURORAI* (a realizar em Copenhaga, nos dias 5 a 7 de Junho de 2003), a qual teve como objectivo a definição dos aspectos relativos à preparação e organização desta Conferência.

2.2.11. Reunião do *Sub-Comité sobre a independência das ISC* do *Comité de Normas de Auditoria* da *INTOSAI*

O Presidente e o Director-Geral do Tribunal de Contas participaram em Toronto, de 24 a 26 de Junho, na Reunião do *Sub-Comittee on SAI Independence of INTOSAI's Auditing Standards Committee*.

Trata-se de um *Sub-Comité* criado no último Congresso da *INTOSAI* em Seoul (2001), na sequência de um Grupo de Trabalho especialmente criado para analisar a questão da independência ao nível da *INTOSAI* e do qual o Tribunal desde o início participou, em representação da *EUROSAI*.

Esta reunião teve como objectivo estabelecer e aprovar um projecto de *medidas de aplicação dos princípios*, com base num texto-base, bem como a aprovação do *Plano de Trabalho* para os próximos anos.

RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA

GAO PERFORMANCE AND ACCOUNTABILITY HIGHLITHTS – 2001*

* Recensão elaborada no DCO (Departamento de Consultadoria e Planeamento) do Tribunal de Contas por Rogério Luís (técnico superior de 1ª classe).

Nota do Comptroller General

O *Comptroller General* do GAO apresenta o relatório de desempenho da actividade do GAO, do ano de 2001, bem como, as principais orientações para as actividades a desenvolverem no ano de 2003.

Identifica, ainda, os factos mais relevantes que caracterizaram a actividade do GAO, no ano de 2001, como por exemplo o processo demorado da eleição do presidente do EUA e a consequente mudança de administração e da agenda política; as mudanças executadas ao nível do senado; e ainda, as alterações verificadas no domínio da economia (sinais de recessão económica) e da defesa (combate ao terrorismo).

Apresenta um valor de 26,4 biliões de dólares (69 dólares por cada dólar investido), considerado como o benefício financeiro gerado através da actividade do GAO no ano de 2001.

Refere, também, a importância do conhecimento do GAO para a implementação de medidas de combate e minimização dos acontecimentos relacionados com os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, nomeadamente quanto às questões de segurança dos aeroportos, do sistema de controlo do tráfego aéreo, da protecção das infra-estruturas de tecnologias de informação; bem como, da análise e controlo dos novos riscos de segurança, nomeadamente o bioterrorismo.

É feito um destaque do ano de 2001 como sendo o ano do 80º aniversário do GAO e aquele em que foram melhoradas significativamente as condições de funcionamento do GAO para o futuro.

Introdução

Na introdução é feita, de forma breve, a descrição de um conjunto de referências institucionais, nomeadamente: a história do GAO; a sua relação com o Congresso, com o Senado e com os americanos; a sua missão; bem como, os princípios orientadores da sua actividade (Prestação de contas; Integridade; Fiabilidade). Também se encontram referências ao papel do GAO no processo da reforma eleitoral e do combate ao terrorismo.

Relativamente ao desempenho do GAO, no ano de 2001, e à quantificação do mesmo, são apresentados seis indicadores que pretendem quantificar o impacto da actividade do GAO, bem como, se estão a ser alcançados os

objectivos por este definido. A análise desses indicadores é feita na parte "Desempenho do GAO".

Para o ano de 2002 foi introduzida, a previsão para um sétimo indicador, relativo este ao número de documentos produzidos pelo GAO que contêm recomendações.

Para além dos indicadores quantitativos anuais, o GAO revê os seus objectivos qualitativos de desempenho de forma a proporcionar uma avaliação da actividade em função do que foi planeado. Tal avaliação foi feita pela primeira vez para o ano fiscal de 2001.

Para uma análise detalhada dos indicadores de desempenho do GAO, dos resultados alcançados, dos alvos controlados, e dos recursos utilizados, encontra-se disponível em *www.gao.gov/sp.html* não só, a versão electrónica deste relatório, bem como, de outras publicações produzidas pelo GAO no âmbito do planeamento estratégico e da avaliação do desempenho.

Desempenho do GAO

O desempenho do GAO é analisado em termos quantitativos, através da análise dos resultados de sete indicadores anuais da actividade, e em termos qualitativos, através da definição de objectivos de desempenho plurianuais.

Assim, em termos quantitativos são apresentados os seguintes indicadores da actividade no ano fiscal de 2001:

- ***Benefícios financeiros***

  - ***26.4 Biliões de Dólares***

    Os benefícios financeiros são alcançados através de uma maior eficiência dos serviços do governo, conseguida pela actuação do GAO, nomeadamente, quando as observações e as recomendações emitidas, contribuem para a elaboração de melhores orçamentos e para uma melhor gestão dos recursos públicos.

    Como exemplo, em 2001, refere-se, um montante de 12 biliões de dólares apenas nos programas de encerramento de bases militares, reestruturação dos meios de defesa, e da recuperação de saldos.

- *Outros benefícios*

  - ***799 acções para melhorar a gestão e o desempenho das agências federais.***

    Nem todas as acções desenvolvidas na sequência das observações e das recomendações do GAO se traduzem em benefícios financeiros mensuráveis. Por isso, contabilizam o número de acções desenvolvidas, na sequência das observações e das recomendações do GAO, cujo objectivo era a melhoria da gestão ou do desempenho das agências federais ou do congresso.

    Em 2001, nas 799 acções contabilizadas, incluem-se acções nas seguintes áreas: combate ao terrorismo; segurança publica e protecção dos consumidores; controlo da segurança informática; e eficácia e eficiência da actuação do governo.

- *Acolhimento de recomendações*

  - ***Acolhimento de 79% das recomendações emitidas no ano de 1997.***

    Para medir o impacto das recomendações emitidas o GAO quantifica-as e calcula uma percentagem em função das que foram acolhidas num período de 4 anos.

    Assim, em 2001, verificaram que 79% das recomendações emitidas em 1997 tinham sido acolhidas. Estas recomendações geraram benefícios financeiros e outros, tais como melhorias na segurança nacional, nos programas de cuidados de saúde e nos controlos sobre as finanças federais.

- *Emissão de recomendações*

  - ***1.563 recomendações emitidas.***

    Para medir o impacto das recomendações emitidas e também para medir o desempenho do GAO são contabilizadas as recomendações emitidas em cada ano.

Em 2001, as recomendações emitidas tiveram como objectivo a melhoria da economia, da eficiência, e da eficácia das operações federais que originaram benefícios financeiros significativos e outros. As áreas em que são emitidas as recomendações mais relevantes e, consequentemente, em maior número, são as áreas da segurança da informação e a da gestão financeira dos recursos federais.

- ***Documentos com recomendações***

  ➢ ***44% dos documentos produzidos pelo GAO contêm recomendações***

  Este indicador só foi introduzido para a análise do desempenho do GAO a partir do ano de 2001, pela necessidade de analisar a percentagem de documentos produzidos que contêm recomendações.

- ***Emissão de pareceres***

  ➢ ***151 pareceres ao Congresso.***

  Porque uma de funções preliminares de GAO é suportar as decisões do Congresso, o número de vezes em que o GAO é solicitado em cada ano é um indicador que mede a responsabilidade e o valor do trabalho desenvolvido.

  A diminuição do número de solicitações verificadas no ano de 2001, e inicialmente prevista pelo GAO, deve-se a factores externos tais como: um Congresso novo e uma administração nova ambos em início de trabalho.

  Dos pareceres emitidos destacam-se aqueles que se relacionam com: o combate ao terrorismo, os preços de energia e com os orçamentos federais.

- ***Cumprimento de prazos***

  ➢ ***95 % dos documentos entregues dentro do prazo fixado.***

O GAO acorda prazos para a entrega dos documentos, de forma a garantir a utilidade e oportunidade dos mesmos.

Em termos qualitativos, a análise do desempenho do GAO é feita pelo grau de cumprimento dos objectivos plurianuais definidos.

Assim, em 2001, foram alcançados 89% dos objectivos. Estes resultados foram penalizados pela alteração dos ciclos de avaliação e planeamento estratégico que inicialmente eram por períodos de 3 anos e que actualmente são feitos em períodos de 2 anos.

Destaques do desempenho do GAO por Objectivo Estratégico

A avaliação do desempenho do GAO está estruturada em função dos seguintes objectivos estratégicos:

1. Prestar, ao Congresso e ao governo federal, um serviço oportuno e de qualidade para fazer face aos desafios actuais e emergentes, nomeadamente no que se refere ao bem-estar e à segurança financeira do povo americano.

2. Prestar, ao Congresso e ao governo federal, um serviço oportuno e de qualidade para fazer face às ameaças em matéria de segurança e aos desafios da interdependência global.

3. Apoiar a transição para um governo federal mais responsável e orientado para os resultados.

4. Maximizar o valor do trabalho desenvolvido pelo GAO, posicionando-se como uma organização modelo para o governo federal.

Esta parte do relatório apresenta para cada objectivo estratégico: os objectivos específicos; a referência aos pareceres emitidos; bem como uma síntese dos trabalhos seleccionados.

Estratégias e Desafios – Alcançar os Objectivos

Nesta parte do relatório, são apresentados, de forma breve, os principais desafios que o GAO espera enfrentar no futuro, bem como, o modelo de estruturação dos objectivos que pretende alcançar.

Para isso, o GAO destaca: a importância do planeamento da sua actividade com o dos agentes especializados, públicos e privados, nacionais e internacionais; a sua colaboração às entidades governamentais, nomeadamente às agências do governo, às uniões federais do trabalho, às universidades, etc.; a aposta na valorização do capital humano e nas tecnologias de informação; bem como, a identificação dos factores externos ao GAO e que podem condicionar a sua actividade e pôr em causa o seu planeamento.

Recursos necessários para alcançar os objectivos de desempenho para o ano fiscal de 2003

Para o ano de 2003, o GAO orçamentou um total de 458 milhões de dólares para manter as operações correntes de suporte ao Congresso, conforme o plano estratégico, e para garantir a protecção e estabilidade dos seus funcionários. Quase 80 por cento do orçamento corresponde a compensações e os benefícios para os funcionários.

Em matéria de investimentos o GAO propõem o reforço em duas áreas: o capital humano (formação e recrutamento); e as tecnologias de informação (aumentar a produtividade, facilitar a transferência do conhecimento, maximizar o uso da tecnologia).

Finalmente, o GAO realizará os investimentos necessários para garantir a protecção e estabilidade dos seus funcionários, e de outros recursos.

Proposta de orçamento para 2003

Objectivo Estratégico	Proposta de Orçamento Milhares de Dólares	Recursos Humanos a tempo inteiro
1	178.454	1293
2	124.945	884
3	136.420	948
4	17.983	144
TOTAL	**457.802**	**3269**

Sistema financeiro, controlos internos e demonstrações financeiras

O GAO reconhece a importância dos sistemas financeiros fortes e dos controlos internos para assegurar os seus princípios orientadores (Prestação de contas; Integridade; Fiabilidade). Assim, e para garantir um elevado nível de qualidade, o GAO mantêm um programa de controlo da qualidade, procurando o conselho e a avaliação a partir de elementos internos e externos. Assim, para além do sistema de controlo interno do GAO existe um comité consultivo externo formado por 3 elementos e submete ainda as demonstrações financeiras, a um exame por um revisor de contas independente.

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 incluír 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 EUROVOC;
- 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

[9200] 336.126.55(4+7/8) JORxPri

KARLSSON, Jan O.
Estrategias para desarrollar la cooperación entre entidades fiscalizadoras superiores / Jan O. Karlsson
In: Primeras Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores. - Madrid : Tribunal de Cuentas de España, 2000. - P. 157-164

Cooperação Institucional / Cooperação Interinstitucional CE / Instância de Controlo / Tribunal de Contas UE / Controlo de Gestão / Finanças Públicas / 0806 Politica Internacional

[16861] 336.126.55(469) PORxRel 101 V. I-II

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 47/01 : auditoria ao acordo global celebrado entre o Estado e a Lusoponte / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. – 2 vols. (57, 79 p.) ; 30 cm. - Proc. nº 27/01-AUDIT
. - 1º vol.: Introdução, conclusões, desenvolvimento e observações de auditoria. [14], 57 p.. - 2º vol.: Documentos do contraditório: alegações do concedente e análise dos auditores do Tribunal de Contas. - [4], 79 p.

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Obras Públicas / Obras de Engenharia Civil / Adjudicação por Contrato / Portagem / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16862] 336.126.55(469) PORxRel 102

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 48/01 : auditoria ao Hospital de Santa Marta / relat. Lia Olema Videira Correia. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - pag. var. ; 30 cm. - Proc. nº 46/00-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Estabelecimento Hospitalar / Despesas de Saúde / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16866] 336.126.55(469) PORxRel 106

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 52/01 : município de Tavira : gerência de 1999 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 84 p. ; 30 cm. - Proc. nº 16/01-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Administração Local / Finanças Locais / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16868] 336.126.55(469) PORxCol 6

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
Colectânea de legislação / introd. e dir. Alfredo José de Sousa ; coord. José F. F. Tavares, Manuel Freire Barros. - 2ª ed. actualizada. - Lisboa : Departamento de Consultadoria e Planeamento, Tribunal de Contas, 2001. - 475 p. ; 27 cm

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Organização Administrativa / Competência Administrativa / Competência Jurisdicional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16917] PP 476

LUCHAIRE, François

La loi organique relative aux lois de finances devant le conseil constitutionnel : décision n° 2001-448 DC du 25 Juillet 2001 : note de jurisprudence constitutionnel / par François Luchaire
In: Revue du Droit Publique. - Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - N° 5 (Sept. - Oct. 2001) ; p. 1455-1481

Finanças Publicas / Lei das Finanças / Lei Orgânica / Orçamento do Estado / França / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[16971] PP 776

DELGADO DEL RINCON, Luis E.
A propósito del carácter jurisdicional de la función de enjuciamiento contable del Tribunal de Cuentas ; Comentário a la STC 215/2000, de 18 de Septiembre / Luis E. Delgado del Rincón . - Bibliografia p. 122-126
In: Revista española de control externo. - Madrid : Tribunal de Cuentas. - Vol. 3, n° 9 (Sept. 2001) ; p. 89-126

Finanças Públicas / Competência Jurisdicional / Tribunal de Contas / Poder Judicial / Competência Institucional / Controlo Orçamental / Auditoria Interna / Controlo das Práticas de Gestão / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Politica Orçamental

[16973] CD 52

OLACEFS
IIIConcurso anual de investigación OLACEFS 2000 [Documento elecrónico]. - Lima : OLACEFS, 2001. - 1 CD-Rom . - Título retirado do ecrã principal. - Contém: Propuesta de un paradigma contra el fraude y la corrupción / Fernando Roberto Lenardon. - Las deficiencias en la planeación y su incidencia en la corrupción / Contraloria General de la
República Colombia. - 2 Anos de Cambio en la CGR :1998-2000 / Carlos Ossa Escobar. - Modelo de auditoria gubernamental con enfoque integral / Contraloria General de la Republica Colombia. - Dados textuais e numéricos

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / OLACEFS / América Latina / Caraíbas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[16974] PP 774

CUNADO AUSIN, Gregorio
La fiscalización de los partidos políticos : una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas / Gregorio Cuñado Ausín. - El pleno del Tribunal, en reunión celebrada el 30 de octubre de 2001, ha aprobado una moción relativa a la modificación de la normativa vigente sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos.
In: Revista española de control externo. - Madrid : Tribunal de Cuentas. - Vol. 3, nº 9 (Sept. 2001) ; p. 151-172

Finanças Públicas / Financiamento dos Partidos / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Financiamento Eleitoral / Legislação / Espanha / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[16987] PP 322

MESA ORAMA, Jesús
Auditoría a distancia / Jesús Mesa Orama, Catalina Rivas de las Casas . - Bibliografia p. 82
In: Auditoria Publica. - Pamplona : OCEX. - Nº 25 (Dic. 2001) ; p. 76-82

Finanças Publicas / Auditoria Informática / Auditoria Financeira / Informática Aplicada / Sistema de Informação de Gestão / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17031] 336.126.55(469) PORxRel 203

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 01/02 : APOR - Agência para a Modernização do Porto, SA : exercício de 1999 / Tribunal de Contas ; relat. António José Avérous Mira Crespo. – Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - 120 p. ; 30 cm. - Proc. nº 13/01-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Instalação Portuária / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17052] PP 622

PASCOAL, Telmo Manuel Rebola
Contabilidade de gestão no sector público administrativo português : evolução histórica recente. – Comunicação apresentada na VII Jornadas AECA de Contabilidad de Gestion. . - Bibliografia p. 17
In: Jornal de Contabilidade. - Lisboa : APOTEC - Centro de Estudos de Contabilidade. - A. 25, nº 298 (Jan. 2002) ; p. 9-17

Finanças Públicas / Administração Pública / Gestão Pública / Contabilidade Pública / Contabilidade Regional / Sistema Contabilístico / Controlo Orçamental / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17075] PP 670

NAGEL, José
Apontamentos sobre a natureza das decisões dos tribunais de contas / José Nagel
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte: TCMG. - A. 19, Vol. 41, nº 4 (Out-Dez 2001) ; p. 103-116

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Competência Jurisdicional / Execução de Sentença / Jurisdição Administrativa / Direito Constitucional / Direito Administrativo / Brasil

[17091] PP 850

PAPROCKI, Eduardo Bruno
Eficacia e eficiência para combater a corrupção / Eduardo Bruno Paprocki
In: Revista ASUR. - Buenos Aires : ASUR-Asociacion de Entidades Oficiales de Control Publico del Mercosul. - A. 1, nº 1 (Nov-Dic 2000) ; p. 41

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Controlo Externo / Corrupção / Brasil / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17112] PP 274

JUAN SESIN, Domingo
Ubicación constitucional de los tribunales de cuentas y esencia del control preventivo : conferencia / Domingo Juan Sesín
In: El Control Público. - Salta (Argentina) : Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina. - nº 97 (Out-Dez 2001) ; p. 14-20

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Poder de Controlo / Tribunal de Contas / Controlo de Constitucionalidade / Espanha / Argentina / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17117] PP 274

DIEZ DE MEZA, Miriam Amelia
Control de los servicios públicos : metodología, normas, procedimientos / Miriam Amelia Diez de Meza, Basilia Stella de Noguera. - XVI Congreso de Tribunales de Cuentas . - Bibliografia p. 53
In: El Control Público. - Salta (Argentina) : Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina. - nº 97 (Out-Dez 2001) ; p. 44-53

Finanças Públicas / Finanças Locais / Administração Publica / Administração Local / Serviço Publico / Controlo de Gestão / Norma Técnica / Regulamentação Técnica / Controlo de Constitucionalidade / Tribunal de Contas / Contrato Publico / Auditoria Externa / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[17119] PP 274

MOLINA, Hugo
Diez años de gestión / Hugo Molina
In: El Control Público. - Salta (Argentina) : Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina. - nº 97 (Out-Dez 2001) ; p. 76-79

Finanças Publicas / Tribunal de Contas / Gestão Pública / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[17133] 336.126.55(469) PORxRel 194

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
Relatório de auditoria nº 15/01 : acção de fiscalização concomitante ao Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações do Ministério da Administração Interna / relat. Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 18, [4] p. ; 30 cm. - Proc. nº 3/2000-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Funcionamento Institucional / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17134] 336.126.55(469) PORxRel 195

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
Relatório de auditoria nº 16/01 : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal do Bombarral / relat. Adelino Ribeiro Gonçalves. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 53, 3 p. ; 30 cm. - Proc. nº 1/2001-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Autarquia Local / Câmara Municipal / Portugal / Bombarral / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17136] 336.126.55(469) PORxRel 197

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
Relatório de auditoria nº 18/01 : acção de fiscalização concomitante ao Instituto Português de Oncologia Dr. Francisco Gentil [de] Coimbra / relat. José Luís Pinto Almeida. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - [2], 23 p. ; 30 cm. - Proc. nº 19/2000-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Estabelecimento Hospitalar / Serviço de

Saúde / Saúde Pública / Coimbra / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17139] 336.126.55(469) PORxRel 200

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 23/01 : auditoria a reembolsos de IVA / relat. Manuel Raminhos Alves de Melo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 36 p. ; 30 cm. - Proc. nº 48/00-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / IVA / Reembolso / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17160] 336.126.55(469) PORxRel 218

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 25/01 : auditoria aos apoios concedidos pelo fundo para a cooperação económica : ano de 1999 / relat. João Pinto Ribeiro. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - IV, 86, [20] p. ; 30 cm. - Proc. nº 18/01-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Apoio Económico / Cooperação Económica / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17188] 336.126.55(469) PORxRel 232

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
Relatório de auditoria nº 02/00 : acção de fiscalização concomitante à câmara municipal e serviços municipalizados de água e saneamento do

Montijo / relat. Alfredo Jaime Menéres Barbosa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2000. – 87 p. ; 30 cm. - Proc. nº 12/99-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Autarquia Local / Saneamento / Abastecimento de Água / Portugal / Montijo / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17193] 336.126.55(469) PORxRel 233

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
Relatório de auditoria nº 03/00 : acção de fiscalização concomitante à câmara municipal e serviços municipalizados de transportes colectivos do Barreiro / relat. Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2000. - 107 p. ; 30 cm. - Proc. nº 8/99-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Autarquia Local / Câmara Municipal / Portugal / Barreiro / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17194] 336.126.55(469) PORxRel 234

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 26/01 : auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da contabilidade do tesouro de 1999 / relat. Manuel Raminhos Alves de Melo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 90 p. ; 30 cm. - Proc. nº 42/00-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Organismo Público / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17226] 336.1 FRAXFin 10

FRANCO, António de Sousa
Finanças públicas e direito financeiro / António L. de Sousa Franco. - 4ª ed., 8ª reimp. - Coimbra : Almedina, 2001. - 2 vol. (XXI, 504 p. ; 394 p.) ; 23 cm ISBN 972-40-0690-5 (1° vol.). ISBN 972-40-0691-3 (2° vol.)

Finanças Públicas / Direito Financeiro / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.1

[17383] PP 225

FRANCA. Ministére de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Direction du Trésor
L'exercice par l'État de sa mission d'actionnaire / Bureau D4 de la direction du Trésor du Ministére de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
In: Problèmes Économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2750 (27 Fev. 2002) ; p. 3-8

Empresa Pública / Rendimento do Investimento / Accionista / Estado / Gestão Financeira / Finanças Públicas / Rendimento Nacional / 1606 Politica Economica

[17414] 336.126.55(81) PERxGes

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado
Gestão 2000/2001 : valorização do servidor : aproximação com a sociedade : eficácia das decisões. - Recife : TCE, 2001. - 19 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Relatório de Actividade / Competência Institucional / Brasil / Pernambuco / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[17424] 336.126.55(469) PORxRel 240

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 03/02 : área metropolitana do Porto : gerência de 2000 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - 78 p. ; 30 cm. - Proc. nº 38/01-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Autarquia Local / Câmara Maunicipal / Portugal / Porto / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17427] 336.126.55(469) PORxRel 241

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
Relatório de auditoria nº 01/02 : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal da Moita / relat. Adelino Ribeiro Gonçalves. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - 107 p. ; 30cm. - Proc. nº 7/01-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Autarquia Local / Câmara Municipal / Portugal / Moita / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17428] 336.126.55(469) PORxRel 242

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
Relatório de auditoria nº 02/02 : acção de fiscalização concomitante ao Hospital José Joaquim Fernandes-Beja / relat. José Luís Pinto Almeida. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - 38 p. ; 30 cm. - Proc. nº 06/01-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Estabelecimento Hospitalar / Saúde Pública / Portugal /Beja / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17429] 336.126.55(469) PORxRel 243

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 02/02 : auditoria ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social : endividamento : património imobiliário / relat. Manuel Henrique de Freitas Pereira. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - pag. var. ; 30 cm. - Proc. nº 14/01 ; 15/01-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Segurança Social / Gestão Financeira / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17594] 336.126.55(71) CANxMan 1

CANADA. Office of the Auditor General
Manuel de vérification intégrée. - [Ottawa : Bureau du Vérificateur Général du Canada], 1990- . - pag. var. ; 26 cm. - Um dossier com folhas actualizáveis.

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Recursos Orçamentais / Guia de Informação / Canadá / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.126.55(71)

[17609] 34 Est 1 V. I-II

ESTUDOS EM HOMENAGEM A CUNHA RODRIGUES
Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues / org. Jorge de Figueiredo Dias... [et al.]. - Coimbra : Coimbra Editora, 2001. - 2 vols. ; 24 cm
. - 1º vol.: Homenagens pessoais, penal, processo penal, organização judiciária. - VIII, 960 p.. - 2º vol.: Estudos variados, direito comunitário. - 1192 p. ISBN 972-32-1052-5

Direito Penal / Processo Penal / Organização Judiciária / Finanças Públicas / Direito de Obrigações / Direito das Sociedades / Direito Comunitário / Portugal / 1206 Fontes e Ramos do Direito

CDU 34

[17714] 34 EST 1 V. II

FERREIRA, Eduardo Paz
Os tribunais e o controlo dos dinheiros públicos / Eduardo Paz Ferreira. - Parte I: Estudos variados
In: Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues. - Coimbra : Coimbra Editora, 2001. - V. II, p. 151-171

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Crime contra os Bens / Evasão Fiscal / Fraude Fiscal / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Direito Penal / Sanção Penal / Tribunal Constitucional / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17721] 336.126.55(469) Fin

AS FINANCAS PUBLICAS NO PARLAMENTO PORTUGUES
As finanças públicas no Parlamento Português : estudos preliminares / Nuno Valério... [et al.]. - Lisboa : Assembleia da República ; Porto : Afrontamento, 2001. – 235 p. ; 25 cm. - (Parlamento ; 6). - Este volume contém os resultados da primeira fase da pesquisa sobre os debates relativos às finanças públicas no Parlamento português que a Assembleia da República contratou com o Gabinete de História Económica e Social do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa . - Bibliografia p. 233
ISBN 972-36-0555-4

Finanças Públicas / Debate Parlamentar / Controlo Parlamentar / Orçamento do Estado / Política Fiscal / Empréstimo Público / Contabilidade Pública / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[17735] 34 EST 1 V. II

SAMPAIO, Carlos de Almeida
O tribunal de contas e a natureza dualista do controlo financeiro externo / Carlos de Almeida Sampaio. - Parte I: Estudos variados. . - Bibliografia p. 687-688
In: Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues. - Coimbra : Coimbra Editora, 2001. - V. II, p. 667-688

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Portugal / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17820] PP 74

QUEIROZ, Cid Heraclito de
A gestão fiscal responsável / Cid Heraclito de Queiroz
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. - Rio de Janeiro : TCERJ. - A. 22, nº 54 (Out/Dez 2001) ; p. 21-40

Finanças Publicas / Técnica de Gestão / Gestão Financeira / Administração Pública / Projecto de Lei / Administração Pública / Despesas Publicas / Brasil / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17821] PP 74

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de
Verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário / Francisco Carlos Ribeiro de Almeida
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. - Rio de Janeiro : TCERJ. - A. 22, nº 54 (Out/Dez 2001); p. 53-66

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Controlo Orçamental / Despesas Publicas / Brasil / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17903] PP 322

CABALEIRO CASAL, Roberto

Las alternativas nacionales de control externo sobre las entidades locales europeas : ventajas e incovenientes / Roberto Cabaleiro Casal, Enrique J. Buch Gómez . - Bibliografia p. 28
In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - Nº 26 (Abr. 2002); p. 14-28

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Administração Local / Estudo de Casos / Controlo de Gestão / Aplicação da Lei / União Europeia / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17928] PP 670

CARVALHO, José Tanajura
Acessibilidade às informações do controle externo : um instrumento para o controle social do estado / José Tanajura Carvalho . - Bibliografia p. 159-171
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte: TCMG. - A. 20, Vol. 42, nº 1 (Jan-Mar 2002) ; p. 123-171

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Estado / Acesso à Informação / Informática Aplicada / Brasil / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

[17951] 336.1/.5 SEMxCon

SEMINAIRE ONU/INTOSAI SUR LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES, 14, Viena, 2000
Le contrôle de la santé publique par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques : rapport sur le / 14e Séminaire ONU/INTOSAI sur le contrôle dês finances publiques ; coord. James Robertson. - Vienne : INTOSAI, 2000. - 102 p. ; 30 cm

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Saúde Pública / Tribunal de Contas / INTOSAI / Acta de Reunião / Estados Unidos / Suíça / Áustria / México / França / União Europeia / 2436 Finanças Publicas e Politica Orçamental

CDU 336.1/.5

[18006] 336.126 EUROSAIxSai V. I-III

EUROSAI CONGRESS, 5, Moscow, 2002
The SAI and the state budget execution audit : principle and country papers / V EUROSAI Congress. - Moscow : Chamber of Accounts of the Russian Federation, 2002. - 3 vols. ; 30 cm
. - 1° vol.: The role of the SAI in the preparation by the government of the budgetary proposals and in the examination of the same ones by the Parliament. - 410 p. - 2° vol.: The control during and after the execution of the state budget. - 753 p. - 3° vol.: The use of IT in the state budget execution audit. - 118 p.

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Execução do Orçamento / Controlo Parlamentar / Informática Aplicada / Nova Tecnologia / Congresso Internacional / Acta de Reunião / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[18012] 336.126.55(469) PORxRel 245

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria n° 07/02 : auditoria ao serviço de prevenção e tratamento da toxicodependência (SPTT) / relat. Lia Olema Videira Correia. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - 37 p. ; 30 cm. - Processo n° 52/00-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Serviço de Saúde / Toxicomania / Prevenção das Doenças / Terapêutica / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[18013] 336.126.55(469) PORxRel 246

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria n° 06/02 : apoios concedidos pelo IPAE nas áreas do teatro, da dança e da música: ano 2000 / relat. João Pinto Ribeiro. - Lisboa :

Tribunal de Contas, 2002. - 89, [ca. 30] p. ; 30 cm. - Processo nº 10/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Controlo dos Auxílios Estatais / Artes do Espectáculo / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[18019] 336.126.55(931) NZAOxSev

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General Severance payments in the public sector / report of the Controller and Auditor-General. - Wellington : Audit Office, 2002. - 37 p. ; 30 cm
ISBN 0-477-02895-0

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Função Pública / Cessação de Emprego / Reforma Antecipada / Indemnização / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

[18064] PP 852

MARQUES, Antonia
Saúde, justiça e finanças : grandes redes de comunicação na Administração Pública / Antonia Marques
In: Interface. Administração pública. - Lisboa : Letra Inicial. - Ed. 12, nº 62 (Maio 2002) ; p. 28-35

Administração Pública / Informatização / Politica de Saúde / Justiça / Finanças Publicas / Portugal / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[2] PP 51

INFORMAR O CONSUMIDOR
Informar o consumidor / Instituto Nacional de Defesa do Consumidor ; dir. Manuel Lucas Estêvão. - Lisboa : I.N.D.C. , 1985- . - 30 cm . - Descrição baseada no nº 5 (Nov./Dez.1985) . - Nº recebido: n. 117 (Junho) 2002 . – Agora também disponível em http://www.consumidores.pt . – Bimestral. - Continuado por: O consumidor. - Consumidores

[19] PP 132

FISCO
Fisco : doutrina, jurisprudência, legislação / dir. J. L. Saldanha Sanches. - 1988- . - Lisboa : Lex, 1988- . - 28 cm. - Nºs. recebidos: A. 12, nº 93/94 (Janeiro 2001) a A. 13, nº 101/102 (Janeiro 2002) . - Mensal

[37] PP 157

O MUNICIPAL
O Municipal / dir. A. Vieira Dias ; propr. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais. - Santarém : A.T.A.M., 1980- . - 30 cm. - Descrição baseada em: A. 1, nº 11 (Jan. 1981). - Nºs recebidos: A. 23, nº 256 (Maio) – 2002 . – Mensal. ISSN 0870-8037

[104] PP 59

REVUE INTERNATIONALE DE LA VERIFICATION DES COMPTES PUBLICS
Revue Internationale de la Vérification des Comptes Publics / INTOSAI. - Nº1 (1971)- . - Washington : Intosai, 1971- . - 30 cm. - Existe também em inglês, alemão e espanhol . - Nº recebido: Vol. 29, nº 2 (Abril 2002). – Disponível na internet em http://www.intosai.org . – Trimestral

[140] PP 72

ANALISE SOCIAL
Análise Social : revista / do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa ; dir. A. Sedas Nunes. - Lisboa : Universidade de Lisboa, [19--]- . - 27 cm. – A partir do vol. 26, nº 110 (1991), dir. Manuel Braga da Cruz . - Descrição baseada em : Vol. 21, nº 85, 3ª série (1985). - Nºs. recebidos: vol. 37, nº 162 (Abril/Junho - 2002) . – Trimestral. ISSN 003-2573

[142] PP 212

CADERNOS DE ECONOMIA
Cadernos de Economia : revista de análise / dir. José de Almeida Serra. - A.1, nº1 (Out. -Dez. 1987)- . - Lisboa : MIDESA [distrib.], 1987- . - 29 cm. - Nºs. recebidos: A. 15, nº 59 (Abr./Jun. 2002) . – Trimestral

[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, nº 5 (Maio 1962) . - nº recebido: Abril (2002) . – Mensal

[327] PP 256

CAHIER DE LA COUR DE COMPTES
Cahier de la Cour de Comptes / Commission du Budget de la Chambre des Répresentants. - Bruxelas : C.B.C.R., [19--]- . - 33 cm . - Esta publicação é também editada em flamengo. - Exemplares recebidos: nº 158, fasc.1 (sessão 2001-2002) . – Irregular

[422] PP 352

NEWSLETTER
Newsletter / ed. Serviço de Comunicação, da Fundação Calouste Gulbenkian ; dir. Maria Elisa Domingues. – Lisboa : FCG, 1997- . - 30 cm . -

Descrição baseada no exemplar N° 2 (Maio 1997) . - N°s recebidos: n° 36 (Abril a Junho 2002) . – Mensal. ISSN 0873-5980

[944] PP 475

BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS
Boletim da Ordem dos Advogados. - Lisboa : Ordem dos Advogados, [1982]- . - 30 cm. - Descrição baseada no n° 9 (Dez. 1982). - Exemplares recebidos: n° 21 (Julho / Agosto) – 2002 . – Trimestral

[3422] PP 863

RECURSOS HUMANOS MAGAZINE
Recursos humanos magazine : a gestão das pessoas em revista / dir. Ana Rijo da Silva. - Lisboa : RH, [ca. 2000]- . - 30 cm. - Recebido: ano 3, n. 20 (Maio/Junho - 2002) . - Descrição baseada no A. 2, n° 12 (Jan.-Fev. 2001) . - Bimestral

[3494] PP 114

REVISTA DE CONTABILIDADE E COMERCIO
Revista de contabilidade e comércio : trimestrário de cultura económica / Ediconta. - 1933- . - Porto : Ediconta, 1933- . - 23 cm . - Descrição baseada no Vol. 32, n° 126 (Abr. / Jun. 1965) . - N°s recebidos: Vol. 58, n° 231 – 2002 . - Trimestral

[5565] PP 636

BOLETIM ESTATISTICO
Boletim estatístico / Banco de Portugal. - (Jan. 1995). - Lisboa : Banco de Portugal, 1995- . - 30 cm. - N°s recebidos: Maio 2002 . - Disponível na INTERNET www.bportugal.pt/publish/publish_p.htm. - Mensal.
ISSN 0872-9751

[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 Nº 1 (Abr. 1995). - Nº recebido: nº 26 (Abril 2002) . - Bimestral. ISSN 1136-517 X

[6932] PP 327

DOCUMENTALISTE
Documentaliste : sciences de l'information / dir. Eudes de la Potterie ; ed. lit. ADBS : Association dês professionnels de l'information et de la documentation. - Paris : ADBS, [19--]- . - 30 cm . - Descrição baseada no vol. 31, nº 6 (Nov. - Dez. 1994) . - Nºs recebidos : Vol. 39, nº 1-2 (Abril 2002) . - Bimestral. ISSN 0012-4508

[7565] PP 647

BOLETIM INFORMATIVO DA ASSOCIACAO SINDICAL DOS JUIZES PORTUGUESES
Boletim Informativo da Associação Sindical dos Juízes Portugueses. - Lisboa : Associação Sindical dos Juízes Portugueses, [199?]- . - 30 cm. - Nºs recebidos: 3ª Série, nº 6 (Abril - 2002) . – Irregular

[7738] PP 666

IFLA DIRECTORY
Ifla directory / IFLA. - Hague : IFLA, [199-] - . - 21 cm. - Descrição baseada no exemplar de 1996/1997 . - Nºs recebidos: 2002-2003 . - Bienal. ISSN 074-6002

[11337] PP 723

PORTUGAL MONTHLY OUTLOOK
Portugal monthly outlook / ed. Banco Santander de Negócios Portugal ; dir. Pedro Braz Teixeira. - Edição em língua inglesa. - Lisboa : Banco Santan-

der de Negócios Portugal, [199-]- . - 30 cm. - (Global economics research) . - Descrição baseada no nº 58 (Jul. 98). - Nºs recebidos: (Janeiro 2002). - Mensal. - Continuado por: Perspectiva mensal, a partir de Janeiro de 2002

[11666] PP 739

MOCAMBIQUE
Moçambique : revista da Câmara de Comércio Portugal Moçambique / dir. Daniel Pedrosa Lopes. - Lisboa : Editando , [199-]- . - 30 cm . - Descrição baseada no nº 13 (Ago. 96) . - Último nº recebido: nº 32 (Maio 2002) . – Quadrimestral

[12437] PP 766

LEITURAS
Leituras : revista da Biblioteca Nacional / dir. Francisco Bethencourt. - Nº 1 (Outono 1997)- . - Lisboa : BN, 1997- . - 24 cm . - Recebido: n. 9-10 (Outono 2001/Primavera 2002) . - Semestral. ISSN 0873-7045

[14242] PP 608

AUDITORIA INTERNA
Auditoria interna / dir. Joaquim Leite Pinheiro. - Lisboa : Instituto Português de Auditores Internos, 1999- . - Descrição baseada em: A. 1, nº 2 (Out. - Dez. 1999) . -Nºs recebidos: nº 10 (Jan.- Mar. 2002)
. - Trimestral. - Continua: Boletim Informativo do Instituto Português de Auditores Internos

[14903] PP 829

TCE HOJE
TCE hoje : informativo do Tribunal de Contas de Pernambuco / ed. Inaldo Sampaio. - A. 1, nº 1 (Set. 1999). - Recife : Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 1999- . - Nº recebido: A. 3, n. 4 (Abril - 2002) . - Mensal

[15338] PP 821

FISCALIDADE
Fiscalidade : revista de direito e gestão fiscal / ed. Instituto Superior de Gestão ; dir. J. L. Saldanha Sanches. - Lisboa : ISG, [ca. 2000]- . - 24 cm. – Descrição baseada no nº 3 (Jul. 2000) . - Nº recebido: nº 9 (Janeiro 2002); . – Trimestral. ISSN 0874-7326

[16613] PP 861

DR
DR : direito em revista / dir. Madalena Aguiar. - Lisboa : Press Mundo, 2001- . - 30 cm . - Numero recebido: N.º 5 (Jan. - Mar. 2002) . - Trimestral

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ABASTECIMENTO DE AGUA
17188

ACCIONISTA
17383

ACESSO A INFORMACAO
17928

ACTA DE REUNIAO
17951, 18006

ADJUDICACAO POR CONTRATO
16861

ADMINISTRACAO LOCAL
16866, 17117, 17903

ADMINISTRACAO PUBLICA
17052, 17117, 17820, 18064

AMERICA LATINA
16973

APLICACAO DA LEI
17903

APOIO ECONOMICO
17160

ARGENTINA
17112, 17117, 17119

ARTES DO ESPECTACULO
18013

AUDITORIA EXTERNA
16861, 16862, 16866, 16973, 17031, 17117, 17133, 17134, 17136, 17139, 17160, 17188, 17193, 17194, 17424, 17427, 17428, 17429, 17594, 17735, 17903, 17928, 18012, 18013, 18019

AUDITORIA FINANCEIRA
16987

AUDITORIA INFORMATICA
16987

AUDITORIA INTERNA
16971

AUSTRIA
17951

AUTARQUIA LOCAL
17134, 17188, 17193, 17424, 17427

BARREIRO
17193

BEJA
17428

BOMBARRAL
17134

BRASIL
17075, 17091, 17414, 17820, 17821, 17928

CAMARA MAUNICIPAL
17424

CAMARA MUNICIPAL
17134, 17193, 17427

CANADA
17594

CARAIBAS
16973

CESSACAO DE EMPREGO
18019

COIMBRA
17136

COMPETENCIA ADMINISTRATIVA
16868

COMPETENCIA INSTITUCIONAL
16971, 16974, 17075, 17414, 17714

COMPETENCIA JURISDICIONAL
16868, 16971, 17075

CONGRESSO INTERNACIONAL
18006

CONTABILIDADE PUBLICA
17052, 17721

CONTABILIDADE REGIONAL
17052

CONTRATO PUBLICO
17117

CONTROLO DAS PRATICAS DE GESTAO
16971

CONTROLO DE CONSTITUCIONALIDADE
17112, 17117

CONTROLO DE GESTAO
9200, 17117, 17903

CONTROLO DOS AUXILIOS EXTATAIS
18013

CONTROLO EXTERNO
17091

CONTROLO FINANCEIRO
16861, 16862, 16866, 16973, 16974, 17031, 17075, 17112, 17133, 17134, 17136, 17139, 17160, 17188, 17193, 17194, 17424, 17427, 17428, 17429, 17594, 17714, 17735, 17821, 17903, 17928, 17951, 18006, 18012, 18013, 18019

CONTROLO ORCAMENTAL
16971, 17052, 17821

CONTROLO PARLAMENTAR
17721, 18006

COOPERACAO ECONOMICA
17160

COOPERACAO INSTITUCIONAL
9200

COOPERACAO INTERINSTITUCIONAL CE
9200

CORRUPCAO
17091

CRIME CONTRA OS BENS
17714

DEBATE PARLAMENTAR
17721

DESPESAS DE SAUDE
16862

DESPESAS PUBLICAS
17820, 17821

DIREITO ADMINISTRATIVO
17075

DIREITO COMUNITARIO
17609

DIREITO CONSTITUCIONAL
17075

DIREITO DAS SOCIEDADES
17609

DIREITO DE OBRIGACOES
17609

DIREITO FINANCEIRO
17226

DIREITO PENAL
17609, 17714

EMPRESA PUBLICA
17383

EMPRESTIMO PUBLICO
17721

ESPANHA
16971, 16974, 17112

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR
16862, 17136, 17428

ESTADO
17383, 17928

ESTADOS UNIDOS
17951

ESTUDO DE CASOS
17903

EVASAO FISCAL
17714

EXECUCAO DE SENTENCA
17075

EXECUCAO DO ORCAMENTO
18006

FINANCAS LOCAIS
16866, 17117

FINANCAS PUBLICAS
9200, 16861, 16862, 16866, 16868, 16917, 16971, 16973, 16974, 16987, 17031, 17052, 17075, 17091, 17112, 17117, 17119, 17133, 17134, 17136, 17139, 17160, 17188, 17193, 17194, 17226, 17383, 17414, 17424, 17427, 17428, 17429, 17594, 17609, 17714, 17721, 17735, 17820, 17821, 17903, 17928, 17951, 18006, 18012, 18013, 18019, 18064

FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS
16974

FINANCIAMENTO ELEITORAL
16974

FRANCA
16917, 17951

FRAUDE FISCAL
17714

FUNCAO PUBLICA
18019

FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL
17133

GESTAO FINANCEIRA
17383, 17429, 17820

GESTAO PUBLICA
17052, 17119

GUIA DE INFORMACAO
17594

INDEMNIZACAO
18019

INFORMATICA APLICADA
16987, 17928, 18006

INFORMATIZACAO
18064

INSTALACAO PORTUARIA
17031

INSTANCIA DE CONTROLO
9200, 17928

INTOSAI
17951

IVA
17139

JURISDICAO ADMINISTRATIVA
17075

JUSTICA
18064

LEGISLACAO
16974

LEI DAS FINANCAS
16917

LEI ORGANICA
16917

MEXICO
17951

MOITA
17427

MONTIJO
17188

NORMA TECNICA
17117

NOVA TECNOLOGIA
18006

NOVA ZELANDIA
18019

OBRAS DE ENGENHARIA CIVIL
16861

OBRAS PUBLICAS
16861

OLACEFS
16973

ORCAMENTO DO ESTADO
16917, 17721

ORGANISMO PUBLICO
17194

ORGANIZACAO ADMINISTRATIVA
16868

ORGANIZACAO JUDICIARIA
17609

PERNAMBUCO
17414

PODER DE CONTROLO
17112

PODER JUDICIAL
16971

POLITICA DE SAUDE
18064

POLITICA FISCAL
17721

PORTAGEM
16861

PORTO
17424

PORTUGAL
16861, 16862, 16866, 16868, 17031, 17133, 17134, 17139, 17160, 17188, 17193, 17194, 17226, 17424, 17427, 17428, 17429, 17609, 17714, 17721, 17735, 18012, 18013, 18064

PREVENCAO DAS DOENCAS
18012

PROCESSO PENAL
17609

PROJECTO DE LEI
17820

RECURSOS ORCAMENTAIS
17594

REEMBOLSO
17139

REFORMA ANTECIPADA
18019

REGULAMENTACAO TECNICA
17117

RELATORIO DE ACTIVIDADE
17414

RELATORIO DE AUDITORIA
16861, 16862, 16866, 17031, 17133, 17134, 17136, 17139, 17160, 17188, 17193, 17194, 17424, 17427, 17428, 18012, 18013

RENDIMENTO DO INVESTIMENTO
17383

RENDIMENTO NACIONAL
17383

SANCAO PENAL
17714

SANEAMENTO
17188

SAUDE PUBLICA
17136, 17428, 17951

SEGURANCA SOCIAL
17429

SERVICO DE SAUDE
17136, 18012

SERVICO PUBLICO
17117

SISTEMA CONTABILISTICO
17052

SISTEMA DE INFORMACAO DE GESTAO
16987

SUICA
17951

TECNICA DE GESTAO
17820

TERAPEUTICA
18012

TOXICOMANIA
18012

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
17714

TRIBUNAL DE CONTAS
16861, 16862, 16866, 16868, 16971, 16974, 17031, 17075, 17091, 17112, 17117, 17119, 17133, 17134, 17136, 17139, 17160, 17188, 17193, 17194, 17414, 17424, 17427, 17428, 17429, 17714, 17735, 17821, 17928, 17951, 18012, 18013

TRIBUNAL DE CONTAS UE
9200

UNIAO EUROPEIA
17903, 17951

ÍNDICE DE AUTORES

AGUIAR, Madalena
16613

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de
17821

ALMEIDA, José Luís Pinto de
17136, 17188, 17428

ANALISE SOCIAL
140

ANTUNES, Carlos Alberto Morais
17193

AS FINANCAS PUBLICAS NO PARLAMENTO PORTUGUES
17721

ASSOCIACAO DOS TECNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS
37

ASSOCIACAO SINDICAL DOS JUIZES PORTUGUESES
7565

ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE L'INFORMATION ET DE LA DOCUMENTATION
6932

AUDITORIA INTERNA
14242

AUDITORIA PUBLICA
6495

BANCO SANTANDER DE NEGOCIOS PORTUGAL
11337

BARRETO, Ireneu Cabral
17609

BARROS, Manuel Freire
16868

BASTIEN, Carlos
17721

BELEZA, Teresa Pizarro
17609

BELGICA. Commission du Budget de la Chambre dês Répresentants
327

BELO, Lúcia Gomes
16868

BETHENCOURT, Francisco
12437

BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS
944

BOLETIM ESTATISTICO
5565

BOLETIM INFORMATIVO DA ASSOCIACAO SINDICAL DOS JUIZES PORTUGUESES
7565

BOLETIM MENSAL DE ESTATISTICA
325

BUCH GOMEZ, Enrique J.
17903

CABALEIRO CASAL, Roberto
17903

CADERNOS DE ECONOMIA
142

CAHIER DE LA COUR DE COMPTES
327

CAMARA DE COMERCIO PORTUGAL MOCAMBIQUE
11666

CANADA. Office of the Auditor General
17594

CARVALHO, José Tanajura
17928

COLOMBIA. Contraloria General de la República
16973

CORREIA, Lia Olema Videira
16862, 18012

CRESPO, António José Avérous Mira
16866, 17031, 17424

CRUZ, Manuel Braga da
140

CUNADO AUSIN, Gregorio
16974

DELGADO DEL RINCON, Luis E.
16971

DIAS, Artur Vieira
37

DIAS, Jorge de Figueiredo
17609

DIEZ DE MEZA, Miriam Amelia
17117

DOCUMENTALISTE
6932

DOMINGUES, Maria Elisa
422

DR
16613

EDICONTA
3494

ESTEVAO, Manuel Lucas
2

ESTUDOS EM HOMENAGEM A CUNHA RODRIGUES
17609

EUROSAI CONGRESS, 5, Moscow, 2002
18006

FARIAS, Adalberto
17414

FERREIRA, Eduardo Paz
17609, 17714

FISCALIDADE
15338

FISCO
19

FRANCA. Ministére de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Direction du Trésor
17383

FRANCO, António de Sousa
17226

FUNDACAO CALOUSTE GULBENKIAN. Serviço de Comunicação
422

GONCALVES, Adelino Ribeiro
17134, 17427

IFLA
7738

IFLA DIRECTORY
7738

INFORMAR O CONSUMIDOR
2

INSTITUTO PORTUGUES DE AUDITORES INTERNOS
14242

INSTITUTO SUPERIOR DE GESTAO
15338

INTOSAI
104

JUAN SESIN, Domingo
17112

KARLSSON, Jan O.
9200

LA POTTERIE, Eudes de
6932

LEITURAS
12437

LENARDON, Fernando Roberto
16973

LOPES, Daniel Pedrosa
11666

LUCHAIRE, François
16917

MAGALHAES, Lídio de
17133

MARQUES, Antonia
18064

MATA, Eugénia
17721

MELO, Manuel Raminhos Alves de
17139, 17194

MESA ORAMA, Jesús
16987

MOCAMBIQUE
11666

MOLINA, Hugo
17119

MORENO, Carlos
16861

NAGEL, José
17075

NEWSLETTER
422

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
18019

NUNES, Adérito Sedas
140

NUNES, Ana Bela
17721

O MUNICIPAL
37

OLACEFS
16973

ORDEM DOS ADVOGADOS
944

OSSA ESCOBAR, Carlos
16973

PAPROCKI, Eduardo Bruno
17091

PASCOAL, Telmo Manuel Rebola
17052

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas
17429

PERNAMBUCO. Presidente do Tribunal de Contas, 1998-
(Adalberto Farias)
17414

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado
14903, 17414

PINHEIRO, Joaquim Leite
14242

PORTUGAL MONTHLY OUTLOOK
11337

PORTUGAL.
16868

PORTUGAL. Assembleia da República
17721

PORTUGAL. Banco de Portugal
5565

PORTUGAL. Biblioteca Nacional
12437

PORTUGAL. Instituto Nacional de Defesa do Consumidor
2

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística
325

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
16868

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1995-
(Alfredo José de Sousa)
16868

PORTUGAL. Tribunal de Contas
16868

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 1ª Secção
17133, 17134, 17136, 17188, 17193, 17427, 17428

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
16861, 16862, 16866, 17031, 17139, 17160, 17194, 17424, 17429, 18012, 18013

QUEIROZ, Cid Heraclito de
17820

RAMON ALVAREZ, José
6495

RECURSOS HUMANOS MAGAZINE
3422

REVISTA DE CONTABILIDADE E COMERCIO
3494

REVUE INTERNATIONALE DE LA VERIFICATION DES COMPTES PUBLICS
104

RIBEIRO, João Pinto
17160, 18013

RIBEIRO, Jorge Humberto Vaz
17052

RIVAS DE LAS CASAS, Catalina
16987

ROBERTSON, James
17951

RUSSIA. Chamber of Accounts
18006

SAMPAIO, Carlos de Almeida
17735

SAMPAIO, Inaldo
14903

SANCHES, José Luís Saldanha
19, 15338

SANTANDER INVESTMENT
11337

SEMINAIRE ONU/INTOSAI SUR LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES, 14, Viena, 2000
17951

SERRA, José de Almeida
142

SILVA, Ana Rijo da
3422

SOUSA, Alfredo José de
16868

STELLA DE NOGUERA, Basilia
17117

TAVARES, José
16868

TCE HOJE
14903

TEIXEIRA, Pedro Braz
11337

UNIVERSIDADE DE LISBOA. Instituto de Ciências Sociais
140

UNIVERSIDADE TECNICA DE LISBOA. Instituto Superior de Economia e Gestão. Gabinete de História Económica e Social
17721

VALERIO, Nuno
17721