Janeiro | Junho 2003

República Portuguesa

39 REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

39
Janeiro
Junho
2003

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,*
João Figueiredo
Composição e Paginação:
Isabel Trigo
Apoio Técnico:
Departamento de Consultadoria e Planeamento
Concepção gráfica da capa:
Atelier Henrique Cayatte
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 39 – Janeiro a Junho de 2003
Tiragem: 1500 exemplares
ISSN: 0871 3065
Depósito Legal: 93097/95

ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS
ESTORIL | 19-21 | MARÇO 2003

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

Os órgãos de controlo externo e o combate à corrupção 23
Carlos Alberto Morais Antunes

Regra de equilíbrio orçamental aplicável aos orçamentos dos fundos e serviços autónomos (Estudo 1/2003-DCP) 45
Alexandra Pessanha

O sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC 95) como limite à iniciativa económica pública. 59
Marta Rebelo

DOCUMENTOS

INTERNOS

Palavras proferidas pelo Exmo. Conselheiro Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha no acto da sua posse como Vice Presidente do Tribunal de Contas – 10 Outubro de 2002. 75

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

O Tribunal de Contas da União e a Cooperação entre os Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa 83

ACÓRDÃOS E SENTENÇAS
(Transcrição integral)

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão nº 8/2003, de 18 de Fevereiro — *Circunstância imprevista. Concurso público. Execução da obra.* 93

Acórdão nº 16/2003, de 29 de Abril — *Empreitada de obras públicas. Concurso público. Aquisição de imóveis. Autarquia local.* 105

Acórdão nº 17/2003, de 13 de Maio — *Empreitada de obras públicas. Concurso público. Aquisição de imóveis. Autarquia local.* 115

Acórdão nº 22/2003, de 17 de Junho de 2003 — *Contrato de mútuo. Habitação social. Endividamento líquido municipal. Autarquia local. Crédito bancário.* 129

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Acórdão nº 1/2003, de 29 de Janeiro — *Culpa. Dolo. Nulidade. Erro de julgamento. Anulação de julgamento.* 143

Acórdão nº Sentença nº 2/2003, de 10 de Abril — *Reenvio ao Tribunal de contrato sujeito a visto. Incumprimento do prazo. Inexistência de culpa.* 169

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS 181

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO) 185

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO) 195

RELATÓRIOS DE AUDITORIA: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

Parecer sobre a Conta da Assembleia da *República — Ano económico de 2001.* 205

Relatório de Auditoria nº 6/2003 — *Acção de fiscalização ao Município de Guimarães* 207

Relatório de Auditoria nº 10/2003 — *Auditoria à situação financeira do Serviço Nacional de Saúde* 211

Relatório de Auditoria nº 12/2003 — *Auditoria ao sistema de controlo interno da execução do orçamento da segurança social* 227

Relatório de Auditoria nº 24/2003 — *Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do desporto a federações desportivas* 239

Relatório de Auditoria nº 25/2003 — *Auditoria de gestão financeira ao projecto PIDDAC "Criação, remodelação e equipamento de infraestruturas hospitalares" – Hospital distrital de Tomar.* 247

Relatório de Auditoria nº 28/2003 — *Remuneração dos Gestores Públicos e práticas de bom governo das Sociedades Públicas.* 261

Relatório de Auditoria nº 29/2003 — *Auditoria ao sistema central de impostos sobre o rendimento no âmbito da receita em execução fiscal.* 279

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

Parecer nº 6/1999 — *Autarquia local. Contrato de garantia bancária. Garantia autónoma.* 289

Parecer nº 156/2002 — *Serviço Nacional de Protecção Civil. Autar-*

quia local. Calamidade pública. Fundo especial de emergência. Auxilio financeiro. Autorização de despesas. Acto interno. 331

ARQUIVO HISTÓRICO

A pertinência da gestão arquivística na organização das Instituições: O Tribunal Administrativo de Moçambique. 337
Judite Cavaleiro Paixão, Natálio Lima, Maria Alexandra Lourenço, Basílio Langa e Patrício Sande

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Junho de 2003 371

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas 387

Índices de autores e de títulos 409

Índices de assuntos 415

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

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

— **Doutrina**

— **Documentos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— **Arquivo histórico**

— **Notícias**

— **Recensão bibliográfica**

— **Informação bibliográfica**

O presente número da Revista surge com imagem renovada. Com a nova capa pretende-se manter o equilíbrio e a sobriedade próprios de uma instituição com uma longa história e afirmar a abertura à inovação e aos permanentes desafios que o presente e o futuro trazem ao controlo financeiro externo e independente.

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

OS ÓRGÃOS DE CONTROLO EXTERNO

E O COMBATE À CORRUPÇÃO*

Carlos Alberto Morais Antunes**

---

* Intervenção produzida no 1.º Congresso Internacional da Associação de Entidades Oficiais do Controlo Público do Mercosur, que decorreu em 29, 30 de Novembro e 1 de Dezembro de 2000, em Puerto Iguazú-Argentina.

** Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas.

I - INTRODUÇÃO

A temática que nos foi proposta revela, desde logo, uma salutar preocupação com o flagelo social que é a corrupção, sempre presente, sempre actuante em todas as sociedades, desde que há memória escrita.

Na verdade, o fenómeno da corrupção surge umbilicalmente ligado à "coisa pública", não escolhendo tipos ou regimes sociais: um escritor indiano, de há 2300 anos, aludia a "pelo menos quarenta modos" de desviar dinheiros públicos; na China antiga, os funcionários recebiam um abono adicional para evitar a corrupção; Platão falou do suborno e apresentou o lema" *Não prestes serviço por um presente*"[1].

Se é certo que a corrupção não desaparecerá, não podemos conformarmonos com esta inevitabilidade, porque isso seria o primeiro e decisivo passo para colocar em crise valores fundamentais de uma vivência democrática.

*

O conceito de corrupção não é unívoco, abrangendo situações diversas, consoante a maior ou menor amplitude do conceito utilizado.

Na generalidade das comunidades, **a corrupção pode tipificar comportamentos criminalmente relevantes**, como sucede em Portugal.

No ordenamento jurídico português, a corrupção é um dos crimes cometidos no exercício de funções públicas *pelo funcionário ou titular de cargo político que, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de acto ou de omissão aos deveres do cargo.*[2] Estamos no âmbito da corrupção passiva, porque se a iniciativa partir do particular, o crime será corrupção activa. Se o acto ou a omissão forem contrários aos deveres do cargo a corrupção é punida com pena de prisão até 8 anos, no caso da corrupção passiva e com pena de prisão até 5 anos nas situações de corrupção activa.

---

[1] Alfredo Bruto da Costa - "A Corrupção e as condições sociais, económicas e políticas", in Jornadas sobre o Fenómeno da Corrupção - Jan. 90, Textos de Apoio, pag.ª 13.

[2] Artigos 372.º, 373.º, 374.º do Código Penal e artigos 16.º a 19.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho.

- **Estas condutas traduzem-se sempre** ***"numa manipulação do aparelho do Estado pelo funcionário que, assim, viola a autonomia intencional da Administração, ou seja, em sentido material, infringe a "legalidade administrativa"***[3].

Definido o bem jurídico que subjaz à protecção penal dos tipos de corrupção - a legalidade material do exercício da função pública - **o conceito de corrupção está intimamente associado à circunstância de se traficar, de mercadejar com o cargo por parte do funcionário,** independentemente do acto ou da omissão específica que se verifique "in concreto".

*

Há, porém, outros comportamentos desviantes de funcionários que, como a corrupção, atingem, no seu cerne, o regular funcionamento da Administração, provocando comportamentos e decisões iníquas, ilegais e anómalas, introduzindo factores de perturbação nos negócios públicos, minando a confiança, a dignidade e respeitabilidade que é inerente à condução da "coisa pública".

Alguns destes comportamentos podem, inclusivamente, ser tipificados como crimes, como é o caso do tráfico de influências, do peculato, da concussão, da participação económica em negócio[4], outros justificarão procedimento disciplinar[5], ou sanções políticas como a perda de mandato[6], outros, ainda, responsabilidade financeira[7], e, finalmente, responsabilidade civil dos agentes do facto ilícito[8].

Mas em todos se surpreende e manifesta uma grave disfunção da Administração por via da venalidade, da parcialidade, do desrespeito da legalidade, lançando o descrédito sobre o Estado e sobre a legitimidade de tudo quanto deste emana, mormente porque todo o campo dos direitos e deveres do cidadão perante a sociedade se torna opaco.

---

[3] António Manuel de Almeida Costa, "Sobre o Crime de Corrupção", 1977, pág. 93.

[4] Artigos 335.º, 375.º, 379.º e 377.º do Código Penal.

[5] A violação do dever de imparcialidade, o tratamento de favor, o desvio de dinheiros públicos podem determinar a pena de suspensão, de inactividade ou demissão aos funcionários-artigos 24.º-nº 1-f), 25.º-nº 2-c) e 26.º-nº 4-d) do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Dec-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

[6] Artigos 28.º a 31.º da Lei n.º34/87, de 16 de Julho.

[7] Artigos 58.º a 68.º da Lei n.º98/97, de 26 de Agosto- Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

[8] Artigo 71.º do C.P.Penal e art.º 483.º do C.Civil.

- **Daí que consideremos, no âmbito da presente reflexão, o conceito amplo de corrupção o qual, na definição de Philippe Ardant[9], abrange "*todas as situações em que se utilizam meios de pressão ilícitos e ocultos para obter um resultado que os processos regulares não garantiriam*".**

II - CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

É sabido que onde exista o poder, existe a possibilidade de corrupção. O pensador personalista E. Mounier afirmava que o Poder atrai os corrompidos e corrompe os que atrai. Mas tem sido possível elencar algumas das situações que potenciam o fenómeno, e que nos propomos referenciar, para ulterior discussão e reflexão sobre as melhores formas e métodos de as erradicar ou, pelo menos, reduzir a níveis não preocupantes.

De todo o modo, sempre se anotará que não é possível ter a exacta ou, mesmo, aproximada noção dos níveis de corrupção nas diversas sociedades, o que resulta dos seguintes constrangimentos:

1. Desde logo, porque a corrupção tem um «modus operandi» muito próprio: a dissimulação. Entre o particular e o agente da Administração estabelece-se um pacto, um acordo de vontades que, para ter sucesso, é imperioso que se mantenha no silêncio dos gabinetes.

2. Acresce que a denúncia da corrupção não é estimulada, porque, frequentemente, os denunciantes acabam por serem, desde logo, inculpados, por terem sido os que propuseram e pagaram o suborno, que, afinal, não resultou; também é muito comum que terceiros que denunciaram a situação se vejam, afinal, envolvidos em processos de difamação por não ter sido possível demonstrar o suborno. Por outro lado, não há, em regra, vítimas concretas da prática de corrupção: é o Estado, a Administração, a Legalidade que são atingidos, não há prejuízos directos para interesses particulares que, assim, se desinteressam de participar os actos de corrupção.

---

[9] «La Corruption», Pouvoirs, n.º 31, 1984 -pág.3

3. As práticas de corrupção assumem uma progressiva sofisticação e internacionalização, em que se torna cada vez mais evidente o recurso a operações bancárias e financeiras de grande complexidade técnica, a manobras contabilísticas de tecnicidade elevada, num horizonte supranacional, aproveitando off-shores e paraísos fiscais, e beneficiando da ténue cooperação internacional das autoridades nacionais. Não haja quaisquer dúvidas: o tempo dos cheques para pagar os subornos está ultrapassado, e só a pequena corrupção funciona desta forma; um corruptor activo ou passivo só muito ingenuamente ainda funciona à base de depósitos de cheques.

*

Assumindo que a corrupção que se conhece é uma pequena parte da que existe e que, da que é conhecida, só alguma é denunciada e que, da que é denunciada, muita acaba por não vir a ser provada, enunciaremos algumas das causas que estimulam a corrupção. Assim:

1. A falta de ética, a desvalorização de princípios como os da integridade da pessoa, do sentido do dever e da responsabilidade funcional, o desvalor da "coisa pública", a indiferença pelo gasto e desperdício dos "dinheiros públicos", em contraponto com a crescente monetarização dos valores;

2. A falta de consciencialização sobre a danosidade da corrupção, bem como sobre a inevitabilidade da mesma: muitos cidadãos ainda reagem de forma relativamente indiferente quando confrontados com actos de corrupção, sendo frequente ouvir comentários do género "*todos fazem isto...sempre foi assim e assim será...é preferível ter as obras feitas mesmo com algumas irregularidades...o homem, para fazer isto é um tipo inteligente e expedito e tem valor...* A história recente em Portugal evidencia que autarcas indiciados por actos de corrupção são reeleitos e com mais votos.

3. O reduzido número de sanções efectivas: as condenações, demissões, o pagamento de indemnizações ao Estado é muito escasso, designadamente quando estão em causa pessoas com elevado estatuto económico e social.

4. A proliferação e ambiguidade na produção legislativa. Quanto mais leis, normas, regulamentos existirem, mais complexa é a

simples obtenção de uma licença, de um documento e mais fácil é o mercadejar do cargo pelo funcionário. Já o nosso Eça de Queirós escrevia que: *"a cunha é uma forma de corrigir a estupidez da lei"*. E, mais antigamente, dizia Tácito: *"Corruptissima Republica Plurimae Legis"*[10].

5. Sistemas de Controlo inexistentes ou deficientes e ou desarticulados. A consciencialização de que os comportamentos desviantes não serão objecto de controlo hierárquico, sectorial, ou que os mesmos são ineficientes favorecem, decisivamente, práticas de corrupção.

*

- **As consequências do fenómeno da corrupção são extremamente gravosas, a todos os níveis, atingindo os próprios fundamentos do Estado de Direito.**

É que só uma Administração que se paute pela transparência, imparcialidade, objectividade pode cumprir e fazer cumprir a legalidade. Quando os seus agentes distorcem aqueles princípios, decidindo de acordo com os seus interesses venais ou conveniências de terceiros, está adulterada a vontade real da Administração. O interesse público, o bem público deixa de representar o fim último do Estado, pondo em crise os seus próprios fundamentos.

- **De todos os efeitos perversos da corrupção, salientamos, por serem os que mais se relacionam com a actividade dos Tribunais de Contas, os efeitos económicos. Pois bem, a corrupção é, fundamentalmente, uma negação da eficiência, deturpando o binómio preço-qualidade. Assim:**

1. Introduz custos adicionais e desnecessários na obtenção de bens e serviços da Administração (o suborno);

2. Coloca na Administração não os melhores candidatos, os mais capazes e eficientes mas os que mais pagaram pela obtenção do lugar;

[10] Citação extraída de fls. 38 dos Textos de Apoio das Jornadas sobre a Corrupção, já cit.

3. Alimenta e alimenta-se de políticas burocráticas, que privilegiam a ineficiência e a complicação na obtenção dos serviços;

4. Desracionaliza a afectação de recursos, desperdiçando-os em áreas que não são vitais em termos económico-sociais mas que potenciam luvas e subornos de montante apreciável: não se investe no que é, de facto, racional e produtivo mas no que dá benefícios aos funcionários e seus comparsas privados;

5. Desmotiva e, daí, reduz a eficiência dos que, na Administração, pela sua conduta de honestidade, vêm incompetentes serem promovidos e com fortuna pessoal;

6. Potencia a fuga de capitais, a evasão fiscal e o branqueamento. Os rendimentos obtidos por via da corrupção não são, por natureza, declaráveis, nem pelo corruptor, nem pelo corrompido, os quais, após uma primeira fase em que colocam os capitais em país seguro, vêm, posteriormente, a reutilizá-los em negócios e operações económico-financeiras que lhes permitam fazer desaparecer a origem ilícita e suja dos mesmos.

Como diz o Professor Ernâni Lopes[11] :
" ...as economias que actuem segundo padrões éticos relativamente elevados tendem a ser mais eficientes , por um duplo conjunto de razões. Desde logo, razões positivas resultantes de um ambiente geral mais são, que permite a afirmação, sem enviesamentos, dos melhores e não dos piores em termos de actuação efectiva...mas também razões negativas, porque uma situação de corrupção instalada nos negócios implica sempre custos adicionais, quer directos (porque os preços efectivos mais altos resultam da viciação dos preços expressos), quer indirectos, porque a actividade económica fica, no seu conjunto, envenenada por custos dispersos que dificultam o seu funcionamento...o já tristemente célebre aforismo de «criar dificuldades para vender facilidades».

- **É neste particular domínio que consideramos ser relevante a actuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores, entre as quais se incluem os Tribunais de Contas. Na verdade, parece inquestionável que, estando tais entidades vocacionadas para verificar, quer a legalidade financeira pública, quer a regula-**

[11] "Fenómenos de Corrupção e Ética nos Negócios". Jornadas cit.; Intervenções, pág.51.

ridade e correcção da respectiva gestão, estejam particularmente atentas aos desvios às regras estabelecidas e a actuações imprudentes na gestão dos dinheiros públicos.

Esta actuação não atribui àquelas Entidades Superiores o papel determinante na luta contra a corrupção[12], que, aliás, não parece ser atributivo de Organismo ou Instituição num Estado de Direito: o combate deve ser partilhado e articulado com todas as entidades e organismos que, de uma forma ou outra, intervêm nos diversos momentos do procedimento da Administração.

Sobre esta problemática, escreveu o Professor António de Sousa Franco13 que:

- *"Afigura-se indubitável que a garantia da legalidade financeira, a par de diversos outros valores inspiradores do controlo financeiro (transparência, publicidade, regularidade...), pode prevenir ou dificultar a imoralidade e a corrupção, facilitar a recolha de indícios da respectiva prática, auxiliar decisivamente a sua investigação pelos órgãos policiais ou judiciais competentes e até permitir o apuramento, censura e eventual punição de práticas financeiras incorrectas, irregulares ou ilegais que frequentemente se acham associadas à corrupção, mas nem por isso deixam de constituir males em si (e males mais fáceis de detectar: Al Capone só foi condenado por crime fiscal e, no entanto, sabe-se do muito do mais que fez)... Mas nada disto significa que, nessa qualidade, e como tal, o órgão de controlo financeiro tenha responsabilidades de luta contra a corrupção (no amplo sentido de corrupção político-administrativa, bem mais compreensivo do que o crime de corrupção)".*

- **Pode, pois, reafirmar-se que, em tese, os Órgãos de Controlo Externo, não tendo como objectivo a luta contra a corrupção, podem e devem complementar essa luta com um trabalho sério, aprofundado e articulado sobre a legalidade e a boa gestão dos dinheiros públicos.**

---

[12] Este entendimento foi acolhido nos trabalhos da IV Sessão da Assembleia Geral da Organização Latino-Americana e das Caraíbas (OLACEFS), em Montevideu, Dezembro de 1994, sobre as relações entre o controlo financeiro e a corrupção administrativa.

[13] "Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa" in Edição do T. Contas, 1995, pág.13 e 14.

III - O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

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

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

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

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

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

Os Conselheiros do Tribunal de Contas têm categoria, direitos e prerrogativas idênticos aos do Supremo Tribunal de Justiça (cfr. Art.º 24º da LOTC).

O Presidente do Tribunal é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (art.º 133º, al. m), da CRP – cfr. tb. Art.º 214º, n.º 2, e ainda o art.º 16º da LOTC.

*

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

O Tribunal de Contas, no âmbito do sistema de controlo financeiro nacional é o órgão supremo de fiscalização (cfr. art.º 214º da CRP), devendo, nomeadamente, os serviços de controlo e inspecção da Administração Pública comunicar-lhe os seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades e remeter-lhe os relatórios das suas acções quando contenham matéria de interesse para o Tribunal (cfr. art.º 11º, n.º 3, e 12º da LOTC).

*

Entidades sujeitas à fiscalização e ao controlo do Tribunal de Contas.

- **As entidades sujeitas a mais apertado controlo integram o denominado sector público administrativo (SPA):** o Estado, a Administração Central, Regional e Local, os Institutos Públicos e as Instituições de Segurança Social - art.º2º-n.º1 da LOTC).

Em relação a estas, o Tribunal exerce a plenitude da sua jurisdição e poderes de controlo pela 1ª Secção em sede de fiscalização prévia e concomitante, pela 2ª Secção, em sede de fiscalização concomitante e sucessiva e, pela 3ª Secção, em sede de efectivação de responsabilidades financeiras e de multa, mediante processos próprios.

- Por sua vez, nos termos do n.º 2 do art.º 2º da LOTC, entidades como associações públicas, empresas públicas, sociedades de capitais públicos, concessionárias, fundações de direito privado mas que recebam anualmente fundos públicos, e **que se unificam numa designação (redutora) de sector público empresarial (SPE) não estão sujeitas à fiscalização prévia dos seus actos e contratos nem as suas contas são julgadas pelo Tribunal, nem há lugar a efectivação de responsabilidades por infracções financeiras. Privilegiam-se, antes, os controlos de gestão dos dinheiros públicos em causa.**

Os poderes de controlo financeiro sobre estas entidades (aqui a lei não alude à jurisdição) traduzem-se essencialmente no seguinte:

- O Tribunal verifica as contas que elas devem prestar;
- O Tribunal realiza quando bem entenda acções de controlo, nomeadamente auditorias, sobre a legalidade, a boa gestão financeira e a avaliação dos sistemas de controlo interno, enviando os Relatórios à Assembleia da República, ao Governo e às empresas controladas;
- No relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal aprecia certos tipos de operações, nomeadamente, os fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o sector empresarial do Estado e a concessão de avales e outros apoios.

Os serviços de controlo interno das entidades do sector empresarial do Estado estão, além disso, e como já referimos, adstritos a um especial dever de colaboração com o Tribunal, tal qual os órgãos de controlo interno da Administração Pública, e que envolve a comunicação ao Tribunal de programas e relatórios de actividades, o envio dos relatórios das suas acções quando interessem à acção do Tribunal e a realização de acções a solicitação e de acordo com critérios e objectivos fixados pelo Tribunal.

Por fim, a deixar claro que onde há dinheiros ou capitais públicos aí pode chegar a acção do Tribunal, o n.º 3 do art.º 2º da LOTC refere como sujeitas a controlo quaisquer outras entidades do sector público ou privado que tenham participação de capitais públicos ou sejam, a qualquer título, beneficiárias de dinheiros públicos.

*

A Responsabilidade Financeira

- No âmbito da análise dos procedimentos, dos actos e dos contratos sujeitos à fiscalização prévia e concomitante o Tribunal pode detectar situações susceptíveis de responsabilidade financeira por se enquadrarem no conceito de **"infracção financeira"**: **"todo o facto culposo, punido com multa e podendo gerar a obrigação de repor, praticado em violação da disciplina dos dinheiros pú-**

blicos por aqueles que devem concorrer para que aquela seja observada".[14]

Idêntica situação pode ocorrer no decurso dos processos de verificação externa de contas ou de auditorias às entidades que integram o Sector Público Administrativo, determinando a Lei que os processos deverão ser remetidos ao Ministério Público[15], a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais - (art.°57.° da LOTC).

Estes procedimentos consubstanciam-se mediante requerimento de julgamento dos responsáveis, que se processará na 3ª Secção, composta por Juízes que não participaram nas fases anteriores do procedimento.

Só o M.P. tem legitimidade para introduzir o feito em julgamento, não estando vinculado às qualificações jurídicas dos factos constantes dos respectivos relatórios da 1ª e 2ª Secções do Tribunal, podendo, pois, em despacho fundamentado e não impugnável, determinar o arquivamento do procedimento se considerar que não estão adquiridos todos os pressupostos para o requerimento de julgamento (art.°89.° da LOTC).

Os processos da competência da 3.ª Secção são decididos em 1.ª instância por juiz singular, cabendo recurso para o plenário da Secção (art.° 79° da LOTC).

*

Em razão do objecto, a responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória.

- **A responsabilidade será reintegratória quando o responsável deva repor as importâncias abrangidas pela infracção**, e ocorrerá quando se tenha apurado que ao mesmo, culposamente, foi imputada uma acção ou omissão que tenha determinado desvios de dinheiros ou valores públicos ou pagamentos indevidos - art.° 59° da LOTC.

---

[14] Amável Raposo, "A nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas e a Responsabilidade Financeira", pág.14. in "Novas Perspectivas de Direito Público"- I.G.AT/99.

[15] O M.P. é representado, junto da sede do Tribunal, pelo Procurador-Geral da República, que vem delegando as suas funções em vários procuradores-gerais-adjuntos (art.° 29° da LOTC).

O conceito de "pagamentos indevidos" está expresso no n.º 2 do art.º 59.º da LOTC:
"pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva".

Assim e quando os pagamentos tiverem sido feitos com violação das normas legais, mas não tenham causado dano efectivo ao património público, já não haverá lugar a reposição, sem prejuízo de eventual responsabilidade sancionatória.

- **A responsabilidade sancionatória ocorre quando, por acção ou omissão, culposamente, se violam normas financeiras** atinentes à assunção, autorização, pagamentos de despesas, não liquidação, cobrança ou entrega de receitas, utilização indevida de fundos, adiantamentos não permitidos e outras, enunciando a LOTC, no artigo 65.º, algumas das concretas condutas violadoras da legalidade financeira, e que nos dispensamos de reproduzir.

*

Uma referência final e breve aos sujeitos da responsabilidade financeira:

- **A responsabilidade pela reposição dos respectivos montantes recai sobre o agente ou agentes da acção** - art.º 61.º-n.1 da LOTC, sendo que esta responsabilidade é directa - (art. 62.º - nº 2 da LOTC).

"Perante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Este será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável"[16].

Os agentes do facto são, nos termos da referida disposição legal:

1. Os membros do Governo que praticaram o acto danoso para o património público sem terem ouvido os serviços competentes ou, tendo-os ouvido e sido esclarecidos em conformidade com as leis, tenham decidido de forma diferente;

[16] Amável Raposo, ob.cit. pág.21.

2. Os gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão, e os exactores;

3. Os funcionários ou agentes que, nas suas informações para os responsáveis, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei.

- **Os membros do Governo, os gerentes e demais dirigentes elencados podem, mesmo que sejam estranhos ao facto ilícito, serem subsidiariamente responsáveis com o agente do facto se se verificarem os seguintes pressupostos: (art.º 62.º-n.º 3 da LOTC)**

1. O facto só foi praticado por aquele agente por permissão ou ordem do dirigente uma vez que tais funções não lhe estavam confiadas e não se verificara a falta ou o impedimento do agente competente;

2. O agente fora designado para aquele cargo por decisão do dirigente, apesar de já ser reconhecida a sua inidoneidade moral;

3. O dirigente desprezara, com culpa grave, as suas funções de fiscalização.

A natureza deste tipo de responsabilidade (subsidiária) determina que os dirigentes só serão accionados se:

- O dano ao património não for, voluntariamente, reposto, pelo agente do facto;

- Se os bens do agente do facto não forem suficientes para ressarcir o património público.

IV. OS ÓRGÃOS DE CONTROLO EXTERNO E A PREVENÇÃO, DETECÇÃO E REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO.

Já tivemos oportunidade de referir que a luta contra a corrupção não é o objectivo prioritário das Entidades Fiscalizadoras Superiores, concretamente, dos Tribunais de Contas. Mas, por outro lado, as competências geral-

mente atribuídas àquelas entidades, se bem exercidas, contribuem para a diminuição do fenómeno da corrupção.

As acções que se devem privilegiar neste domínio devem ser, fundamentalmente, ao nível da prevenção da corrupção. Mantemos o entendimento de que a melhor forma de combater a corrupção e fenómenos afins é a erradicação das causas que a potenciam e que já enunciámos: enfrentar a corrupção com alguma êxito impõe uma actuação a montante porque a repressão do pouco que se vem conhecendo não elimina os factores que a estimulam.

Tomando como referência as competências do nosso Órgão de Controlo Externo - o Tribunal de Contas, apontaremos algumas das zonas de intervenção preventiva e que poderão atenuar a corrupção. A saber:

A. NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

- No controlo prévio dos procedimentos, actos e contratos, o Tribunal deve assegurar que a Administração se pautou com observância dos princípios fundamentais que presidem à contratação pública: o da concorrência, da igualdade dos concorrentes, da transparência, imparcialidade e objectividade na decisão. A inobservância destes princípios, para além de constituir fundamento para recusa do Visto prévio[17] pode indiciar comportamentos abusivos, tratamento privilegiado, tráfico de influências, ou, pura e simplesmente, violação grosseira dos deveres funcionais dos agentes e responsáveis envolvidos. A questão não é teórica: a nível das empreitadas de obras públicas e nas aquisições de bens e serviços, designadamente, as de montantes elevados, é conhecida a apetência para o favorecimento, o privilégio, a corrupção. Quando se detectam adjudicações que foram precedidas de procedimentos irregulares, com "concurso" só na aparência público, em que se anotam exclusões arbitrárias, admissões indevidas, requisitos prédirigidos a certos concorrentes, propostas vencedoras que não eram mais favoráveis para o património público, indícios de conluio entre os concorrentes[18] **o Tribunal, ao recusar o Vis-**

[17] Art.º133.º-n.º2-d) do Código do Procedimento Administrativo e art.º44.º-n.º3-a) da LOTC.

[18] Os indícios de conluio entre os concorrentes são, aliás, fundamento expresso para a Administração não adjudicar a empreitada (art.º107º-n.º1-e) do Dec-Lei n.º59/99, de 2 de Mar-

to, está, também, a prevenir comportamentos e actuações contrários à ética negocial e à legalidade administrativa, que a corrupção viola e atinge.

➢ Ainda neste sector, o Tribunal de Contas tem tido particular atenção aos designados "trabalhos a mais", de montantes muito elevados, mormente, em empreitadas, porque é conhecido que esta figura se presta a expedientes menos éticos, envolvendo, muitas das vezes, pagamentos previamente acordados com a adjudicação inicial; O objectivo da análise do Tribunal não é a evidenciação desses expedientes corruptos, mas o rigor e as exigências da análise ao contrato adicional levam, muitas das vezes, a decisões de recusa do Visto, e, logo, a evitar a consolidação de práticas lesivas do bem público. Anote-se que tem sido nos adicionais por alegados "trabalhos a mais" que tem incidido a maioria das decisões de recusa do Visto.

B. NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

- **A fiscalização concomitante exerce-se durante a execução do acto, contrato, que, por força da lei ou deliberação do Tribunal, não está sujeito à fiscalização prévia, e, também, quando se decide realizar uma auditoria à actividade financeira do Organismo, antes do encerramento da respectiva gerência - art.º 49.º da LOTC.**

  Este tipo de fiscalização não estava anteriormente contemplado, e veio, de certo modo, substituir o controlo prévio que, com a LOTC, veio a ser fortemente restringido, designadamente, deixando de incidir nos actos e contratos de pessoal.

  É uma fiscalização que acompanha a execução do acto e do contrato, mais próxima dos procedimentos que ainda não produziram todos os seus efeitos.

ço), bem como a aquisição de fornecimentos e serviços (art.º57º-n.º1-b) do Dec-Lei n.º197/99, de 8 de Junho).

A sua importância vem sendo sublinhada e, também aqui, se pode fazer prevenção da corrupção, no conceito amplo que temos vindo a adoptar. Assim:

- Os actos relativos ao pessoal da Administração Pública são objecto de particular atenção pela 1ª Secção do Tribunal, sendo de salientar que, quando o Tribunal, no exercício da fiscalização concomitante, verifica a ilegalidade da nomeação, da promoção, do contrato de avença, de prestação de serviços, pode determinar que aqueles sejam remetidos para fiscalização prévia, não podendo a entidade competente para fiscalizar a despesa dar execução ao contrato antes do Visto do Tribunal, sob pena de responsabilidade financeira - art.º 49.º-n.º2 da LOTC.

Todos sabemos que o sector do pessoal é um palco privilegiado da actuação da corrupção, do favorecimento, mediante admissões ilegais, promoções indevidas, abonos injustificados, pagamentos irregulares.

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

Consideramos, aliás, que esta é a fiscalização mais eficiente, porque combina uma actuação no terreno (e, não, no papel, como sucede coma fiscalização prévia) com um imediatismo, uma proximidade ao acto ou contrato em execução.

- A fiscalização concomitante não se esgota, como referido, na área do pessoal da Administração. As empreitadas, as aquisições de bens e serviços que não estão sujeitas à fiscalização prévia, designadamente, porque o seu valor é inferior ao limite legal vigente (35.380.098$00)[19] para o ano 2000, poderão ser objecto da fiscalização concomitante, **pelo que nos encontramos, de novo e como já sublinhámos, numa área privilegiada de prevenção de práticas de corrupção** e outras que

[19] Lei n.º3-B/2000, de 4 de Abril, art.º99.º

violam a autonomia intencional do Estado e a legalidade financeira.

- Ainda neste tipo de fiscalização, a análise "in loco" que é, sempre, feita ao controlo interno do Organismo, permite detectar as insuficiências, as deficiências, a falta de um sistema coerente e fiável de controlo interno. Assim sendo, **a intervenção do Tribunal permite que tais lacunas sejam, de imediato, sanadas. Sem um controlo interno fiável não é possível assegurar a legalidade e a regularidade financeiras, sendo que o aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo é um dos pontos essenciais para prevenir a corrupção.**

Elmer B. Staats, inspector-geral dos E.U.A, disse a este propósito:

"Apesar da importância da detecção da fraude, do abuso e do erro, essa detecção não deve ser a nossa principal preocupação como dirigentes governamentais. A nossa primeira preocupação deveria ser a construção de sistemas de controlo de gestão que impedissem a fraude e o abuso, os tornassem mais difíceis e diminuísse a probabilidade de erro e desperdício"[20]

C. NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

Neste domínio, o Tribunal verifica as contas das entidades sujeitas à sua jurisdição e poderes de controlo, avalia os respectivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da comparticipação e da aplicação dos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia-art.°50.° da LOTC.

É esta a área privilegiada para, no seu exercício das suas competências, o Tribunal contribuir para a prevenção da corrupção. Vejamos:

- Selecção das áreas da Administração e do Sector Empresarial Público que, tendencialmente, possam ser mais apetecíveis a práticas de favorecimento e de corrupção e que, tradicionalmente, se situam em grandes empreendimentos públicos, nas

[20] Jornadas cit. Textos de Apoio, pág.153.

despesas dos diversos gabinetes ministeriais, na concessão de crédito e de subsídios, nos ajustes directos, nos "trabalhos a mais" etc.;

- Auditorias horizontais e direccionadas a sectores, despesas e receitas específicas;

- Auditorias vocacionadas para a análise da coerência e fiabilidade dos diversos sistemas de controlo interno;

- Auditorias à qualidade da gestão da coisa pública, área que se presta a grandes ineficiências, em que abundam graves erros de gestão, gestores recrutados com base em critérios de favorecimento pessoal e partidário que só esporadicamente são responsabilizados pelos prejuízos daí decorrentes;

- Emissão de recomendações, em sede final do processo de auditoria, as quais deverão contribuir para a erradicação das práticas erradas, supérfluas, irregulares e ineficientes na Administração, e cujo cumprimento pelos responsáveis deverá constituir uma prioridade na gestão.

*

Uma referência final às situações em que o Tribunal detecta casos susceptíveis de constituir crime de corrupção ou outros crimes afins como o peculato: os factos e os elementos de prova constantes do processo são transmitidos ao M. Público, a quem compete, em exclusividade, a acção penal para crimes públicos.

Esta participação não prejudica a instauração de processo para efectivar a responsabilidade financeira, que prossegue fins próprios e que não se esgotam no procedimento criminal, sem esquecer, porém, o princípio "non bis idem".

Terminando:

- **As Entidades Fiscalizadoras Superiores, os Órgãos de Controlo Externo não têm, como missão prioritária, a luta contra a corrupção; porém, no exercício das suas funções de garantes da verdade, da legalidade, da regularidade, da correcção e da eficiência da gestão financeira são, indubitavelmente, um dos expoentes máximos da luta comum contra o flagelo da corrupção.**

Puerto Iguazú, 29 de Novembro de 2000.

REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL APLICÁVEL AOS ORÇAMENTOS DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS

ESTUDO N.º 1/2003 — DCP

Alexandra Pessanha*

* Jurista do Tribunal de Contas (DCP – Departamento de Consultadoria e Planeamento).

Por Despacho de Sua Excelência o Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, foi solicitado ao Departamento de Consultadoria e Planeamento a elaboração de um Estudo sobre "o princípio do equilíbrio orçamental do artigo 22.° da Lei n.° 91/2001, designadamente sobre os seguintes aspectos:

- Os saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário devem figurar na elaboração do orçamento do fundo ou serviço embora sem ser computado no saldo global?
- Em caso negativo qual a situação contabilística dessas verbas? Como poderão ser disponibilizadas para acorrer a despesas?".

Em face do despacho exarado pelo Senhor Auditor-Coordenador do DCP, foi elaborado o seguinte estudo.

NOTA PRÉVIA

As questões objecto deste estudo surgem na sequência da consagração pela nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de um novo critério que, do ponto de vista substancial, permitirá aferir do equilíbrio orçamental dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

Esse novo critério encontra-se previsto no artigo 22.° da LEO e terá plena aplicação a partir de 2003, de acordo com a norma de direito transitório constante do artigo 94.° da mesma Lei.

A nosso ver, a apreciação da matéria em causa passa pela análise e esclarecimento da regra de equilíbrio consagrada no artigo 22.° de modo a podermos identificar as suas principais especifidades, nomeadamente o que a distingue da regra do saldo primário, pensada para a administração directa, e da regra do activo da tesouraria aplicável à segurança social.

1. A REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

À semelhança das anteriores leis de enquadramento orçamental, a Lei n.° 91/2001 consagra a regra do equilíbrio orçamental em sentido formal – que traduz a situação contabilística de igualdade entre o montante global de

receita e o montante global de despesa – e em sentido substancial – que permite determinar o equilíbrio orçamental a partir da relação concreta entre determinado tipo de receitas e determinado tipo de despesas.

Neste último sentido (substancial/material), a Lei n.º 91/2001 adoptou uma nova disciplina, consagrando a regra de equilíbrio em relação a cada um dos três tipos de orçamentos que integram o Orçamento do Estado: orçamentos dos serviços integrados (artigo 20.º), orçamentos dos serviços e fundos autónomos (artigo 22.º) e orçamento da segurança social (artigo 25.º).

Antes de continuarmos, será importante sublinhar que esta opção do legislador permitiu eliminar algumas dúvidas que se colocaram no âmbito da anterior lei de enquadramento (Lei n.º 6/91) e que se reconduzia à questão de saber se a regra de equilíbrio estabelecida no respectivo artigo 4.º, n.º 2, se referia ao orçamento do Estado em sentido amplo – incluindo serviços e fundos autónomos e segurança social – ou ao orçamento do Estado apenas na parte respeitante ao orçamento da administração directa[1].

De forma inovatória a Lei n.º 91/2001 eliminou tal dúvida ao equacionar e prever a regra do equilíbrio a propósito da disciplina de cada um dos referidos orçamentos, acolhendo, para cada um deles, um critério substancial de equilíbrio.

Na verdade, a regra do saldo primário, consagrada pela primeira vez no nosso ordenamento jurídico-financeiro pelo mencionado artigo 4.º, n.º 2, da Lei 6/91, apenas se mantém, no contexto da actual LEO, em relação aos orçamentos dos serviços integrados, ou seja, em relação ao orçamento da administração directa do Estado.

Para o orçamento da segurança social, o legislador parece ter perfilhado a regra do activo da tesouraria.

Já no que toca aos orçamentos dos servicos e fundos autónomos, aquela Lei adopta regra diferente ao dispor no artigo 22.º o seguinte:

---

[1] Sobre esta problemática, cfr., para mais desenvolvimentos, a publicação do Ministério das Finanças sobre *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental. Trabalhos preparatórios e anteprojecto*, Lisboa, 1998, p. 238 ss.

"1 – O Orçamento de cada serviço ou fundo autónomo é elaborado, aprovado e executado por forma a apresentar saldo global nulo ou positivo.

2 – Para efeitos do cômputo do saldo referido no número anterior, não são consideradas as receitas provenientes de activos e passivos financeiros, bem como do saldo da gerência anterior, nem as despesas relativas a activos e passivos financeiros.".

Observemos as suas especificidades, registando-se, em primeiro lugar, as diferenças em relação às regras de equilíbrio a que se subordinam os orçamentos dos serviços integrados e da segurança social.

2. ESPECIFICIDADES DAS REGRAS DE EQUILÍBRIO DOS ORÇAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

Gostaríamos de começar por sublinhar que a regra de equilíbrio constante do artigo 22.º é muito mais exigente do que qualquer uma das outras, ou seja, quer da que permite aferir do saldo global do orçamento da administração central quer da que foi adoptada para o orçamento da segurança social. Senão vejamos.

A regra do saldo primário, que pretende ligar o défice ao recurso ao crédito embora não o faça de forma plena, baseia-se na separação entre receitas e despesas efectivas e não efectivas. Por definição, as primeiras são as que originam alteração do valor do património monetário do Estado, enquanto as segundas são as que, embora modificando o património monetário, provocam um acréscimo ou diminuição do passivo do Estado (consoante se trate de receita ou de despesa) exactamente no mesmo montante. Nos termos do artigo 20.º/3 da Lei n.º 91/2001, são consideradas efectivas todas as receitas e as despesas previstas no orçamento, à excepção das respeitantes a passivos financeiros, ou seja, das receitas que provenham do recurso ao crédito e das despesas relacionadas com a amortização de empréstimos. Estas últimas receitas e despesas são as únicas que, nos termos do mesmo preceito, deverão ser classificadas de não efectivas.

Ora, de acordo com o critério do saldo primário, consagrado no artigo 20.º, *«as receitas efectivas dos orçamentos dos serviços integrados têm de ser, pelo menos iguais, às despesas efectivas do mesmo orçamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública»*. Significa que existirá equilíbrio quando o montante global de receitas, à excepção das resultantes

de passivos financeiros, for igual ao montante global de despesas, à excepção das despesas com o serviço da dívida, ou seja, amortização e juros. Estas últimas despesas (os juros), embora sejam despesas efectivas, são excluídas do cálculo do saldo global, o que permite que o Governo possa contrair empréstimos para pagar tais juros sem pôr em causa o equilíbrio orçamental, ou melhor, o equilíbrio do saldo primário. Como observa Teixeira Ribeiro, o que a lei preconiza não é o equilíbrio do orçamento efectivo ou do activo da tesouraria mas antes o equilíbrio entre "*as receitas efectivas totais e as despesas efectivas líquidas dos juros da dívida pública*"[2]. É por esta razão que afirmámos tratar-se de um critério que, embora pretenda ligar o défice ao recurso ao crédito, a verdade é que não o faz de forma plena na medida em que exclui os encargos correntes da dívida.

Assim, de acordo com o critério que acabámos de expor, há que registar o facto de as receitas provenientes de eventual excedente, assim como as provenientes de *activos financeiros*, serem consideradas receitas efectivas, o que significa a sua computação no saldo global do orçamento da administração directa do Estado.

Refira-se, ainda, que a lei de enquadramento prevê que o orçamento efectivo não esteja equilibrado quando a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente o não permitir. Nessa altura, quando tal acontecer, os relatórios da proposta de lei do orçamento e da Conta Geral do Estado apresentarão a devida justificação[3].

Já no que respeita ao orçamento da segurança social, o legislador parece ter perfilhado, conforme referimos supra, o critério do activo da tesouraria, ao estabelecer, no artigo 25.º/1 da Lei n.º 91/2001 que «*as receitas efectivas do orçamento da segurança social têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento*».

Diferentemente da regra do saldo primário, o equilíbrio do orçamento efectivo ou do activo da tesouraria não permite que se excluam os juros do cômputo do saldo global, o que tem como consequência o facto de o empréstimo só ser possível, com manutenção do equilíbrio orçamental, no caso de se destinar à amortização de outro empréstimo. Por esta razão se afirma que a única semelhança entre o equilíbrio do saldo primário e este

---

[2] *In* "Reparos à Lei de Enquadramento do Orçamento", *in Boletim de Ciência Económica*, Coimbra, 1991, p. 4 e 5.

[3] Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º da Lei n.º 91/2001.

último estar no facto de ambos assentarem na distinção entre receitas e despesas efectivas e não efectivas.

No que respeita aos eventuais excedentes do orçamento da segurança social, apenas os resultantes do subsistema previdencial não são computados no saldo global, determinando o artigo 25.º/2 da Lei nº 91/2001 a sua afectação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Quanto aos demais, resultantes dos outros subsistemas, parece que nenhuma limitação existe a que sejam computados no saldo global, ficando, no entanto, a sua utilização condicionada à autorização do Governo, nos termos do artigo 45.º/3 da mesma Lei.

3. Sentido e alcance da regra de equilíbrio dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos

Para determinar o saldo global dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, o artigo 22.º não atende nem ao critério do saldo primário nem ao critério do activo da tesouraria, não obrigando, por isso, que se faça qualquer distinção entre receitas e despesas efectivas e não efectivas. Diferentemente, o artigo 22.º obriga a que se excluam as receitas e as despesas relativas a passivos e a activos financeiros e as receitas provenientes de saldos de gerência.

Qual o sentido e alcance desta regra de equilíbrio orçamental?

Em primeiro lugar, significa que não bastará olhar em paralelo para o total das receitas e o total das despesas para saber se o orçamento está ou não equilibrado. Pelo contrário, será necessário excluir de tais receitas e despesas as que se relacionam com activos e passivos financeiros e, ainda, as receitas que provenham de saldos de gerência.

Em segundo lugar, que o legislador afastou do artigo 22.º qualquer das duas acepções de equilíbrio referidas, bem como outras bem conhecidas da nossa doutrina como sejam a do orçamento ordinário[4] ou do activo patrimonial do Estado[5].

[4] Este critério assenta na distinção entre receitas e despesas ordinárias e extraordinárias. Para que o orçamento esteja equilibrado as despesas ordinárias têm de ser cobertas, apenas, por receitas ordinárias, e as despesas extraordinárias pelo excedente das receitas ordinárias e por receitas extraordinárias. Segundo este critério, o orçamento estará desequilibrado quando as despesas ordinárias forem financiadas por recurso a receitas extraordinárias. Este foi o critério que vigorou em Portugal durante o regime do Estado Novo. Para uma

Em terceiro lugar, que aquelas receitas que provenham de activos financeiros (ex: aplicações financeiras, amortização de empréstimos concedidos), só podem ser utilizadas para fazer face a despesas da mesma espécie, ou seja, relativas a activos financeiros.

Significa, ainda, que as receitas provenientes de passivos financeiros (contracção/emissão de empréstimos) apenas podem ser utilizadas para efectuar despesas relativas a passivos (amortização de empréstimos).

Por último, que, em regra, as receitas provenientes de saldos de gerência (resultantes das diferenças verificadas entre os levantamentos efectuados em conta de receitas próprias e as despesas efectivamente pagas) não podem ser utilizadas para acorrer a despesas.

Quanto a este último ponto, o preceito em análise não se revela isento de dúvidas. E porquê? Desde logo porque suscita o problema de saber em que situações os saldos de gerência poderão ser disponibilizados para acorrer a despesas, o que constitui a segunda questão objecto deste estudo. Para além deste aspecto, há ainda que considerar um outro relacionado com a letra do artigo 22.º onde se refere "saldo de gerência anterior". Pois bem, em face de uma tal previsão, a questão que se poderá colocar é se a regra de equilíbrio estabelecida no artigo 22.º se refere aos saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário, ou ao saldo da gerência na parte respeitante apenas ao ano imediatamente anterior?

---

apreciação crítica, vd. A. L. SOUSA FRANCO, *Finanças públicas e direito financeiro*, vol. I, 4º. ed., Almedina, Coimbra, 1995, p. 369 e ss; J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de finanças públicas*, 3º. ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1989, p. 88 e ss..

[5] Este critério, também conhecido por critério do orçamento corrente ou do orçamento de capital, assenta na distinção entre receitas e despesas correntes e receitas e despesas de capital. Para que haja equilíbrio é necessário que as despesas correntes sejam apenas financiadas por receitas correntes. Quanto às despesas de capital, estas podem ser cobertas pelo excedente das receitas correntes e por receitas de capital. Significa que existirá desequilíbrio quando as despesas correntes forem financiadas por receitas de capital. Trata-se de um critério bem conhecido entre nós, que vigorou em Portugal entre 1977 (ao abrigo das leis de enquadramento n.ºs 64/77 e 40/83) e 1991 (altura em que foi publicada a lei de enquadramento n.º 6/91 que instituiu como critério básico o critério do saldo primário). Actualmente, é o critério básico aplicável aos orçamentos das autarquias locais. Para mais desenvolvimentos, cfr. J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de finanças públicas, cit.*, p. 82 e ss; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 1976, p. 245; GUILHERME D' OLIVEIRA MARTINS, *Lições sobre a Constituição económica*, 1984-85, Lisboa, p. 293; A. LOBO XAVIER, *in* "Enquadramento orçamental em Portugal: alguns problemas", *in Revista de Direito e Economia*, ano IX, nºs 1-2, n.º 33, 1983, p. 283.

Quanto à primeira dúvida, voltaremos a ela mais adiante.

Quanto à segunda, é nosso entendimento que, sendo a letra da lei pouco clara quanto ao alcance da expressão em causa, a tarefa do intérprete terá de ser orientada por aquele que parece ser o elemento teleológico do artigo 22.º, ou seja, pela finalidade que se pretende prosseguir ao consagrar esta regra de equilíbrio orçamental.

Vista a questão em termos substanciais, a regra de equilíbrio adoptada pelo artigo 22.º parece apontar para uma limitação clara das possibilidades de recurso à dívida e para um crescimento muito atenuado da despesa dos fundos e serviços autónomos. Senão vejamos.

No que se refere às receitas provenientes de passivos e activos financeiros, a sua exclusão do cômputo do saldo global impossibilita que tais receitas possam ser utilizadas para financiar despesas outras que não sejam as da mesma espécie, o que constitui um importante travão ao endividamento e ao crescimento da despesa. O mesmo se diga a propósito das receitas provenientes dos saldos de gerência que, pelo facto de não poderem ser utilizadas para financiar qualquer tipo de despesa, terá como efeito diminuir a despesa. Por outras palavras, ao consagrar esta regra de equilíbrio o que o legislador pretende é, no fundo, assegurar que as receitas normais dos serviços e fundos autónomos (provenientes do exercício normal da sua actividade e do Orçamento do Estado, nos casos em que há lugar a transferências orçamentais) sejam suficientes para fazer face a todas as despesas (à excepção das respeitantes a passivos e activos financeiros).

Se este é o objectivo do legislador – limitar o crescimento da despesa e o endividamento público – é nosso entendimento, salvo melhor, que a regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 22.º foi pensada para os saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário, e não apenas para o saldo da gerência na parte respeitante ao ano imediatamente anterior.

Determinado que está o sentido e o alcance da regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 22.º, estamos agora em condições de responder às questões que nos foram colocadas.

4. RESPOSTA ÀS QUESTÕES

Na primeira questão pretende-se saber se "os saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário devem figurar na elaboração do orçamento do fundo ou serviço embora sem ser computado no saldo global".

Como qualquer outra receita, os saldos de gerência deverão ser objecto de inscrição orçamental. Essa inscrição deverá ser feita de acordo com o disposto no Decreto-Lei 26/2002, de 14 de Fevereiro, que define o novo classificador económico das receitas e das despesas e se aplicará à elaboração dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos para os anos 2003 e seguintes6. Da análise deste normativo resulta que tais receitas devem ser contabilizadas na parte referente a "Outras Receitas", capítulo 16, e desagregadas de acordo com a sua proveniência: na posse do serviço ou na posse do tesouro.

Ainda no que concerne à primeira questão, estamos em crer que, tudo quanto ficou dito atrás, os saldos de gerência não poderão ser computados no saldo global do fundo ou serviço em questão.

Esta perspectiva coloca-nos perante o outro problema que constitui a segunda questão que nos é colocada pelo presente pedido de estudo e que se prende com a necessidade de saber em que situações e como é que tais receitas poderão ser disponibilizadas para acorrer a despesas.

Atendendo ao efectivo cumprimento da regra de equilíbrio que, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º, terá de ser observada quer na elaboração e aprovação dos orçamentos quer durante a sua execução, os saldos de gerência não poderão, em princípio, ser utilizados como receita para acorrer a despesas.

Contudo, isto não significa, a nosso ver, que a sua utilização esteja por completo inviabilizada. Na verdade, não contraria a regra de equilíbrio em causa que se utilizem os saldos de gerência como antecipação de receitas para fazer face a dificuldades momentâneas de tesouraria, desde que, naturalmente, tais receitas sejam objecto de reposição durante a execução orçamental em curso.

---

6 Cfr. artigos 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

O que acaba de se dizer não significa que se esteja a ignorar a regra do artigo 22.º. Desde que tais receitas sejam respostas até final do ano económico em curso, o saldo da execução não deixará de ser igual ao saldo previsto ou orçamental. Aliás, em bom rigor, é aquele saldo – o da execução – que deve relevar. E porquê?

- porque será com base nele que se poderá determinar em que medida a regra prevista no artigo 22.º foi integralmente observada;
- porque o saldo orçamental, embora importante, constitui uma mera previsão que terá de ser testada no confronto com aquele que resultar da execução;
- porque o saldo que releva para efeitos de observância das obrigações de convergência e de estabilidade é o da execução e não o saldo orçamental.
- porque se a intenção do legislador é limitar o crescimento da despesa, a mesma não será posta em causa se durante a execução orçamental os saldos de gerência puderem ser utilizados como antecipação de receitas que durante a execução hão-de ser cobradas ou transferidas do Orçamento do Estado.

Este é, aliás, o único entendimento que se afigura compatível com a situação dos serviços e fundos autónomos que apenas têm receitas próprias, derivadas do exercício normal da sua actividade e, nessa medida, não beneficiam de transferências orçamentais. A questão que colocamos é, pois, a seguinte: como é que tais organismos poderão, no início do ano económico, proceder à satisfação de encargos legal e contratualmente assumidos se as receitas cobradas se revelarem insuficientes?

Perante esta situação, o organismo em causa não terá alternativa outra que não seja proceder à utilização dos seus saldos de gerência, sob pena de violar as obrigações legais e contratuais que sobre ele impendem.

De tudo quanto ficou dito, é nosso entendimento, salvo melhor, que a regra de equilíbrio orçamental explanada no artigo 22.º não impede que os saldos de gerência possam ser utilizados como antecipação de receita a cobrar durante a execução orçamental.

Questão diferente, que agora cumpre enfrentar, é a relativa à disponibilização dos saldos de gerência fora do âmbito que acabámos de expor em que o equilíbrio orçamental constante do artigo 22.º não possa ser cumprido findo o exercício orçamental.

A este propósito, a lei de enquadramento admite que a aplicação da regra de equilíbrio possa ser dispensada. Em que casos? Nos termos enunciados no artigo 22.º/3, ou seja, apenas nos casos em que «...a execução orçamental do conjunto das instituições do sector público administrativo o permitir...», e mediante autorização concedida pelo Ministro das Finanças.

Admite-se, assim, que, em situações excepcionais, os orçamentos dos fundos e serviços autónomos possam estar desequilibrados. Ora, a conjugação da solução consagrada no artigo 22.º/3 com a regra de equilíbrio plasmada no artigo 22.º/2 permite-nos extrair a seguinte conclusão: a disponibilidade dos saldos de gerência como quebra da regra de equilíbrio só poderá ocorrer em situações excepcionais, mediante autorização do Ministro das Finanças e apenas nos casos em que a execução orçamental do conjunto das instituições do SPA o permitir.

No caso particular do cofre do Tribunal de Contas, que constitui um fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a possibilidade de dispensa da regra de equilíbrio deverá ser apreciada à luz da capacidade *autogovernativa* que a lei atribui a este Tribunal para garantir a sua independência. É precisamente neste sentido que aponta a Informação n.º 01/03 – DGFP-DGF.

5. CONCLUSÕES

Face ao exposto, importa extrair as seguintes conclusões:

1. Para determinar o saldo global dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos, o legislador não adoptou nem o critério do saldo primário, aplicável ao orçamento da administração central, nem o critério do activo da tesouraria, pensado para o orçamento da segurança social.

2. A regra de equilíbrio constante do artigo 22.º da Lei de enquadramento obriga a que se excluam do cômputo do saldo global dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos as receitas e as despesas relativas a passivos e a activos financeiros e as receitas provenientes de saldos de gerência, ou seja:

   a) que as receitas provenientes de activos financeiros só poderão ser afectas ao financiamento de despesas da mesma espécie, ou seja, relativas a activos financeiros;
   b) que as receitas provenientes de passivos financeiros só poderão ser utilizadas para efectuar despesas relativas a passivos financeiros;
   c) que, em regra, os saldos das gerências anteriores não poderão ser utilizadas para acorrer a despesas.

3. Significa que os saldos de gerência deverão ser objecto de inscrição orçamental de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, sem, contudo, poderem ser computados no saldo global do fundos e serviços autónomos.

4. Esta perspectiva não significa que a utilização de tais receitas esteja por completo inviabilizada. Em nosso entender, não contraria a regra de equilíbrio que os saldos de gerência sejam utilizados como antecipação de receitas a cobrar durante a execução orçamental para fazer face a dificuldades momentâneas de tesouraria, desde que sejam objecto de reposição até final do ano económico em curso.

5. Fora deste âmbito, os saldos de gerência só poderão ser utilizados desde que o serviço ou fundo em causa tenha sido dispensado da aplicação da regra de equilíbrio. Tal só poderá acontecer nos termos do artigo 22.º/3, ou seja, apenas nos casos em que *«...a execução orçamental do conjunto das instituições do sector público administrativo o permitir ...", e mediante autorização do "...Ministro das Finanças...".*

6. No caso particular do Cofre do Tribunal de Contas, a possibilidade de dispensa da regra de equilíbrio deverá ser apreciada à luz da capacidade *autogovernativa* que a lei atribui a este Tribunal para garantir a sua independência.

A jurista

(Alexandra Pessanha)

O SISTEMA EUROPEU DE CONTAS NACIONAIS E REGIONAIS (SEC 95) COMO LIMITE À INICIATIVA ECONÓMICA PÚBLICA

Por: Marta Rebelo [*]

[*] Docente da Faculdade de Direito de Lisboa. Advogada-estagiária, Sousa Franco, Paz Ferreira & Associados.

1. Introdução

No recente movimento de empresarialização ou de integração de entidades públicas no sector empresarial do Estado tem sido adoptada como forma institucional privilegiada a empresa pública societária, regime–regra do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.
No entanto, pela aplicação do critério da intensidade da influência do Estado, e atendendo à anterior natureza administrativa de muitos destes organismos públicos que agora passam a revestir forma empresarial, a opção mais imediata seria a da transformação desses corpos em entidades públicas empresariais, "*E.P.E*".
Algumas questões se levantam de imediato, como seja o facto de o legislador ter demonstrado uma clara preferência pela forma societária do direito comercial na estruturação do sector empresarial do Estado. De facto, as E.P.E., cuja tipificação e regime se encontram nos artigos 23.º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 558/99, são uma "cedência de última hora" à tradição da empresa pública de 1976, que não encontrava cabimento nas intenções primeiras do legislador de 1999. As E.P.E. são as sucessoras e herdeiras das E.P., tal como previstas no revogado Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, são pessoas colectivas de direito público sujeitas ainda à tutela dupla do Estado. A sua natureza e regime contendem, de certa forma, com a ideia de flexibilização do sector empresarial do Estado. Flexibilização que se trouxe para o sector pelo recurso às formas jurídico-privadas do direito societário, e também pelo ultrapassar da tensão permanente entre a lógica política e a lógica empresarial na gestão e condução dos destinos da empresa, tensão sempre sentida no seio das antigas E.P. e fruto, essencialmente, dos poderes de tutela inerentes ao estatuto juspublicista que as acompanhava. As E.P.E. são as herdeiras desta tensão, se bem que mitigada pela menor intensidade da tutela à luz do Decreto-lei n.º 558/99.

Mas, apesar destes considerandos, em nenhum momento do regime jurídico do SEE se dá notícia de um princípio de *residualidade* que vincule o Estado, ao transformar ou criar empresas ali integradas.
No entanto, se por um lado o saneamento da dívida inerente à necessidade de controlo do défice público preside, em parte, à opção pela empresarialização, por outro lado traz consigo várias questões de ordem financeira.
Nesta óptica, o controlo da dívida pública e do Sistema Europeu de Contas podem constituir um limite à iniciativa económica pública e à formatação

institucional de organismos que, através da transformação, se transferem para o SEE, ou de empresas criadas *ex novo*.
Vejamos como e em que medida.

2. O SEC 95 no quadro da disciplina comunitária sobre a condução da política orçamental

O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais é um sistema de definições e classificações estatísticas uniformes, cujo objectivo consiste numa descrição quantitativa coerente das economias dos Estados-membros. Este sistema proporciona um quadro contabilístico para a apresentação coerente e harmonizada das estatísticas económicas, oferecendo métodos de classificação e sectorização das unidades institucionais, em atenção ao défice e à dívida das administrações públicas.

O SEC 95 veio substituir a segunda edição do Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas publicada em 1979. Entrou em vigor em Abril de 1999, de acordo com o Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996 [1] [2], e deriva de *standards* internacionais, nomeadamente o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (o SNA 93) e a quinta edição do Manual de Pagamentos do FMI.

O SEC 95 apresenta várias novidades de monta, face ao SEC 79. Para o assunto que aqui nos ocupa relevam sobretudo as alterações produzidas nos agregados estatísticos dos diferentes subsectores institucionais. Desta forma, os excedentes e os défices de cada sector foram modificados pela alteração da delimitação daqueles sectores, já que algumas operações têm agora um âmbito diferente e são registadas de forma distinta [3].

---

[1] Alterado pelo Regulamento (CE) n.º 448/98, do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998; pelo Regulamento (CE) n.º 1500/2000, da Comissão, de 10 de Julho de 2000; pelo Regulamento (CE) n.º 2516/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000; pelo Regulamento (CE) n.º 995/2001, da Comissão, de 22 de Maio de 2001; pelo Regulamento (CE) n.º 2558/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Dezembro; pelo Regulamento (CE) n.º 113/2002, da Comissão, de 23 de Janeiro de 2002; e pelo Regulamento (CE) n.º 359/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2002.

[2] Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996, o SEC 95 estabelece "*uma metodologia relativa às normas, definições, nomenclaturas e regras contabilísticas comuns, destinadas a permitir a elaboração de contas e quadros em bases comparáveis, tendo em vista as necessidades da Comunidade*".

[3] Outras alterações que merecem destaque, face ao esquema do SEC 79, serão: por um lado, a inclusão de um conjunto articulado de contas de activos e passivos financeiros

A uniformização dos requisitos contabilísticos é *conditio sine qua non* para uma correcta gestão dos recursos financeiros públicos, constituindo uma preocupação essencial no âmbito da administração financeira do Estado. Sobretudo quando a responsabilidade orçamental na estabilização da economia é um vector reforçado, já que a transferência da soberania monetária e cambial para centros de decisão comunitários operada pela entrada na terceira fase da União Económica e Monetária, fez da política orçamental (praticamente) o único instrumento de intervenção macro-económico que se mantêm nas mãos dos Estados da Zona Euro.
Ainda que o controlo da política orçamental continue a ser detido pelos Estados-membros, a sua condução está sujeita a regras e procedimentos comunitários de disciplina, coordenação e acompanhamento, *maxime* os previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento, com especial destaque para o procedimento dos défices excessivos [4].
É neste quadro, e dentro da temática que abordamos, que entra o SEC 95: as definições de défice e dívida das Administrações Públicas relativas à aplicação do Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos, definidas pelo Regulamento (CE) n.º 3605/93, do Conselho, de 22 de Novembro de 1993, são feitas com referência aos agregados estatísticos do SEC – o artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento, adopta a terminologia do SEC 95.

3. As limitações comunitárias à iniciativa económica pública

A Constituição reconhece ao legislador uma ampla margem de liberdade na configuração do da iniciativa económica pública. No entanto, e para lá das limitações que ainda assim são imposta no plano nacional (lembremos o princípio da prossecução do interesse público, sempre presente), a ordem

---

valorizados a preços de mercado, quando o SEC 79 registava apenas um único tipo de informação ou fluxo (à luz do SEC 95 estamos perante um sistema articulado e integrado de fluxos e stocks, que descreve o ciclo económico desde o momento em que o rendimento é gerado, passando pela sua distribuição e redistribuição, até ao momento em que é acumulado sobre a forma de activos); por outro lado, este novo sistema regista os fluxos numa base de especialização económica – quando o valor económico é criado, transformado ou extinto, ou ainda quando são criados, transformados ou extintos direitos e obrigações.

[4] O PEC, enquanto *corpo* jurídico, é composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Julho de 1997, relativa ao Pacto de Estabilidade e Crescimento; pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas; e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, de 7 de Julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

jurídica comunitária estabelece um conjunto de regras limitativas da configuração e exercício da iniciativa económica do Estado e demais entidades públicas com competência para intervir, nesta matéria.
Assim, à questão deixada por Paulo Otero [5] – "*será que a margem de discricionariedade decisória dos órgãos internos quanto à intervenção económica pública sofre limitações decorrentes do ordenamento comunitário*" – não podemos deixar de responder de forma afirmativa.

As limitações comunitárias à iniciativa económica pública gravitam, sobretudo, em torno do direito da concorrência, do objectivo magno do mercado interno, do princípio da igualdade e da neutralidade: os Estados-membros detêm uma margem ampla de liberdade de decisão e de conformação da iniciativa económica pública, regendo-se as empresas públicas pelo mesmo regime a que estão submetidas as empresas privadas, com pontuais excepções.

Desta forma, a primeira tarefa, ao enquadrar as limitações comunitárias à iniciativa económica pública, passa por delinear a fronteira legal entre as actividades empresariais e as actividades não empresariais desenvolvidas pelas empresas públicas. Como salienta Paulo Otero, "*deixar na discricionariedade do Estado ou em simples critérios formais por ele instrumentalizáveis – v. g., expressa qualificação da personalidade da entidade como sendo pública ou adopção de formas de organização tipicamente públicas – a qualificação das actividades como integrando o conceito de poder público, isto por oposição às actividades pelo Estado qualificadas como assumindo natureza empresarial, seria, em bom rigor, colocar nas próprias mãos dos Estados-membros a sua submissão ao Direito Comunitário*" [6].

Neste sentido, a Directiva n.º 80/723/CEE, de 25 de Junho de 1980 [7], relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas – também conhecida como Directiva "transparência" – veio prestar um auxílio precioso, ao densificar e precisar o conceito de empresa pública, tendo em vista sobretudo a sua sujeição ao controlo "concorrêncial" comunitário.

---

[5] *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, 1998, pág. 135.

[6] *Idem*..., pág. 135-136.

[7] Alterada pela Directiva da Comissão n.º 85/413/CEE, de 24 de Junho de 1985; pela Directiva da Comissão n.º 93/84/CEE, de 30 de Setembro de 1993; e pela Directiva da Comissão n.º 52, de 26 de Junho de 2000.

Para além das limitações comunitárias directamente directa ou indirectamente conexas com as regras de concorrência, podemos ainda identificar, com Paulo Otero, três outras bases limitativas da liberdade do decisor nacional na configuração e exercício da iniciativa económica pública:

a) a adaptação progressiva dos monopólios nacionais de carácter nacional exigida pelo artigo 37.º do Tratado de Roma aos Estados-membros, na medida em que esta disposição se aplica aos monopólios comerciais públicos, "*incluindo a qualquer organismo público que, directa ou indirectamente, «de jure» ou «de facto», controle, dirija ou influencie as importações ou exportações entre os Estados-membros*" [8];

b) limitações decorrentes da harmonização ou aproximação das legislações entre os Estados-membros;

c) a progressiva consolidação de um sector comunitário de intervenção económica, "*visível, por exemplo, nas políticas comunitárias regional, social, agrícola, siderúrgica e energética*" [9] [10].

Adicionamos, agora, uma outra limitação (indirecta) na configuração da iniciativa económica pública, e mesmo na sua forma de exercício, decorrente do direito financeiro comunitário: a formatação institucional no âmbito do SEE, à luz das normas de estabilidade e crescimento e por referência aos agregados institucionais tal como definidos no SEC 95.

Antes de observarmos de perto esta definição de conceitos fornecida pelo SEC 95 e tornada vinculativa em matéria de défice público pelo Regulamento (CE) n.º 3605/93, do Conselho, de 22 de Novembro de 1993, cabe questionarmo-nos sobre a real natureza limitativa deste poder disciplinador comunitário sobre a política orçamental dos Estados-membros: ao "fugir" à sectorização nas administrações públicas, "refugiando-se" no sector das sociedades, não estarão as empresas públicas

---

[8] *Idem...*, pág. 148.

[9] *Idem...*, pág. 150.

[10] A estas limitações acrescem outras tantas área de expansão, quer pela configuração do conceito de serviço de interesse económico geral, quer ainda pela revisão do conceito de auxílio de Estado operada pelo Ac. *Ferring*, do TJCE (Processo n.º C-172/00, 2002-09-10).

societárias e o Estado seu criador (ou Regiões Autónomas suas criadoras) a fugir a esse poder disciplinador e fiscalizador sobre as decisões orçamentais tomadas pelo Estado?

Em rigor, e por mais patente que seja a preferência comunitária pela actuação de um Estado "despido" de funções de empresário público, pelas excepções que tal desempenho possam consubstanciar face ao regime regra concorrencial, preferindo ver o Estado actuar como "empresário privado", estamos perante uma *fuga à consolidação orçamental pública*, perante uma clara instrumentalização, por parte do Estado, de critérios de sectorização para efeitos de contabilidade pública, que opta pela qualificação da personalidade da entidade empresarial como sendo privada por conveniência orçamental.

4. O SEC 95 e a formatação institucional no sector empresarial do Estado

No quadro delineado, a chamada de organismos públicos para o seio do sector empresarial do Estado pode encontrar no controlo da dívida e do défice públicos um limite à iniciativa económica pública.

Assim, o Regulamento (CE) n.º 3605/93, determina, no artigo 1.º, n.º 2, que o termo "orçamental significa o que diz respeito ao sector administrações públicas, subdividido nos subsectores administração central, administrações locais e administrações de segurança social", mas, em seguida, exclui deste sector as "*operações comerciais, tal como definidas no SEC*" o que significa "*que o sector administrações públicas engloba apenas as unidades institucionais que, a título de função principal, produzem serviços não mercantis*" (artigo 1.º, n.º 2).

Desta forma, da criação ou transformação de uma dada entidade empresarial resultará a sua integração no sector das administrações públicas, ou no sector das sociedades. Os objectivos de índole orçamental, como seja o controlo do volume da despesa, passam pela sectorização da entidade nas sociedades. Caso contrário, sabemos já que, para efeitos de contabilização da dívida e do défice, a entidade empresarial será integrada no sector das administrações públicas, com as óbvias consequências em termos de orçamento de Estado.

Dito de outra forma: uma empresa pública societária – vulgo S.A. – servirá de forma mais directa tal desiderato de controlo orçamental, enquanto que uma E.P.E. será submetida a um "teste tríplice", por forma a determinar-se a sua sectorização nas administrações públicas, ou nas sociedades. Existe uma *presunção* de que os produtores públicos organizados como sociedades de capital são unidades geradoras, financiadoras e fornecedoras de bens e serviços mercantis. Já os produtores públicos que não revistam a natureza de sociedades de capitais, deverão passar pelo teste referido.
Vejamos, então.

4.1 A sectorização nos agregados institucionais do SEC 95: as administrações públicas e as sociedades não financeiras

Na definição do sector das administrações públicas (S.13), o SEC 95 inclui "*todas as unidades institucionais que são outros produtores não-mercantis cuja produção se destina ao consumo individual e colectivo e que são principalmente financiadas por pagamentos obrigatórios feitos por unidades pertencentes a outros sectores e/ou todas as unidades institucionais principalmente ligadas à redistribuição do rendimento e da riqueza nacional*"[11]. No entanto, exclui "*os produtores públicos organizados como sociedades de capitais ou, por força de legislação especial, dotados de estatuto que lhes confira personalidade jurídica, ou ainda como quase sociedade, se quaisquer delas estiverem classificadas nos sectores financeiros ou não financeiros*" [12].

Por seu turno, as E.P.E., enquanto produtoras públicas, passam necessariamente por um pelo "teste" de classificação. Da conclusão de tal "teste" – a que qualquer entidade público-administrativa está sujeita, para efeitos de sectorização – resultará a chamada da E.P.E ao sector das administrações públicas ou ao sector das sociedades não financeiras públicas (S.11001).
Este "teste" passa, então, por uma averiguação de três níveis:

1) apurar se a entidade é uma unidade institucional;

2) averiguar, em seguida, se a entidade é uma unidade institucional pública; e, ainda

[11] *Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas*, Eurostat, Tema 2, Economia e Finanças, Comunidades Europeias, 2002, pág. 10.
[12] *Idem...*

3) determinar se a entidade é uma unidade institucional pública não-mercantil.

As unidades institucionais são definidas pelo SEC 95 como sendo aquelas unidades "*que possuem autonomia de decisão e que dispõem de uma contabilidade completa*" [13].
Numa unidade institucional pública, o controlo por parte das administrações públicas, "*definido como a capacidade de determinar a política geral, é um critério essencial para a sectorização*"[14], podendo este controlo público pode passar pela capacidade de determinar o programa geral de uma unidade institucional, *maxime* através da nomeação de administradores ou gestores se necessário.
Para determinar o carácter – mercantil ou não-mercantil – da unidade institucional pública, dois critérios apresentam-se como essenciais. Da sua aplicação resultará, finalmente, a integração do produtor público no sector das sociedades ou no sector das administrações públicas: falamos, então, do critério dos preços economicamente vantajosos (ponto 3.19), e do critério dos 50 %.
O primeiro faz depender a distinção entre produtores mercantis e não-mercantis dos preços cobrados serem ou não economicamente significativos: sê-lo-ão quando tenham "*influência significativa nas quantidades que os produtores estão dispostos a colocar no mercado e nas quantidades que os compradores desejam comprar*"[15].

Dito de outra forma:

- os produtores mercantis são os produtores que vendem a sua produção a preços economicamente significativos;

- os produtores não-mercantis são aqueles cuja produção é, na sua maioria, fornecida gratuitamente ou a preços que não são economicamente significativos.

Para definição do critério dos 50 %, o SEC 95 precisa os conceitos de "vendas" e de "custos de produção":

---

[13] *Idem...*, pág. 9.
[14] *Idem...*
[15] *Idem...*, pág. 13.

"a) as "vendas" abrangem as vendas, excluindo os impostos sobre os produtos, mas incluindo todos os pagamentos efectuados pelas administrações públicas ou pelas instituições da União Europeia e concedidos a toda a espécie de produtor neste tipo de actividade, isto é, incluem-se todos os pagamentos ligados ao volume ou ao valor da produção, mas excluem-se os pagamentos efectuados para cobrir um défice geral;

b) os "custos e produção" são a soma do consumo intermédio, remunerações dos empregados, consumo de capital fixo e outros impostos sobre a produção. Para os efeitos deste critério, não são deduzidos os outros subsídios à produção. Para garantir a coerência dos conceitos de vendas e de custos de produção ao aplicar o critério dos 50 %, os custos de produção devem excluir todos os custos realizados para a formação de capital por conta própria"[16].

Assim definidos estes conceitos, o próprio sistema coloca uma interrogação definidora do presente critério: *os custos de produção são cobertos pelas vendas em mais de 50 %* ?

A resposta a esta questão encontra, em matéria de sectorização, duas soluções possíveis.
Se a E.P.E. *"for financiada principalmente pelas famílias, pelos empregadores e por empresas de seguro privadas, a unidade institucional pública é mercantil e tem de ser considerada como empresa pública.*
No entanto, caso a E.P.E. seja *"financiada principalmente pelas administrações públicas consoante os seus custos ou segundo uma negociação (orçamento global) com base em vários factores (produção final, manutenção do edifício, investimento em equipamento técnico, pagamento das remunerações dos empregados, etc.), a unidade institucional pública tem de ser classificada no sector das administrações públicas, uma vez que este financiamento não corresponde a vendas"* [17].

Poderá ainda ser reclamada a intervenção de um outro vector: o tratamento dado na aplicação deste critério (dos 50 %) aos pagamentos feitos pelas administrações públicas de acordo com os serviços efectivamente prestados, no período considerado, pela unidade.

---

[16] *Idem...*, pág. 14.
[17] *Idem....*, pág. 15.

Se esses pagamentos corresponderem a vendas e como tal sejam classificados, estaremos perante uma unidade mercantil que, consequentemente, será classificada como empresa pública e sectorizada nas sociedades.
Se, pelo contrário, os pagamentos não forem tidos como correspondentes a vendas, a unidade revestirá carácter não-mercantil, sendo consequentemente integrada no sector das administrações públicas.
Pelo que fica dita, resulta claro que qualquer movimento de empresarialização cujo objectivo primacial (ou um dos principais objectivos) seja o controlo da despesa pública, colherá vantagens em optar pelo formato institucional de empresa pública societária, gozando estas da presunção de que demos notícia.

5. Breves conclusões

Estaremos, aqui perante um duplo fenómeno:

a) num primeiro momento, enquanto regras abstractas, as obrigações orçamentais decorrentes do "pacote legal" do PEC consubstanciam uma limitação comunitária indirecta à iniciativa económica pública.

b) num segundo momento, quando estas regras são colocadas ao serviço do caso concreto pelo Estado, a empresarialização de determinados serviços consubstancia aquilo que atrás designamos por *fuga à consolidação orçamental pública*, remetendo-nos para um fenómeno de "desorçamentação futura" – veja-se o tão falado caso dos "hospitais-empresa", cujo passivo permaneceu no Sector Público Administrativo (SPA), mas a dívida futura deslocou-se, juntamente com os hospitais, para o sector empresarial do Estado sem que a sindicância comunitária coloque desde logo em causa tal deslocação.

O que foi dito não invalida a possibilidade de sindicância da configuração institucional como empresa pública societária por parte das instâncias comunitárias competentes, à luz das obrigações orçamentais imposta no âmbito do PEC e da UEM em matéria de contabilização do défice e da dívida e partindo dos conceitos e agregados institucionais definidos pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, o SEC 95.

DOCUMENTOS

INTERNOS

Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

Senhor Vice-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Senhor Vice-Presidente do Tribunal Constitucional

Senhor Procurador-Geral da República

Senhor Vice-Presidente do Supremo Tribunal Administrativo

Senhores Juízes Conselheiros

Senhores Procuradores Gerais Adjuntos

Senhor Director Geral

Senhores Sub Directores Gerais

Senhores Dirigentes

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Permita-me em primeiro lugar, Senhor Conselheiro Presidente, que agradeça as palavras que Vossa Excelência me acaba de dirigir e que, na parte em que envolve uma apreciação pública do meu curriculum não posso deixar de considerar excessivas e exageradas.

Igualmente gostaria de agradecer a todos quantos entenderam por bem comparecer neste acto. Peço que compreendam que para quem como eu

desempenhou funções em ambientes diferentes os actos solenes de posse deixaram de ter para mim o significado que ainda hoje têm no nosso país mas não posso deixar de reconhecer o peso da tradição e o significado que estes actos têm em termos de relevância pública em Portugal e que a presença de muitos é também o testemunho de consideração e amizade.

Daí que as minhas palavras sejam muito breves. Gostaria de realçar, que, tal como fiz em toda a minha carreira, também nas funções em que passo a estar investido pautar-me-ei pelos valores da independência, da objectividade, da transparência, da firmeza, do rigor, da exigência, da excelência, do bom senso, do equilíbrio, da ponderação e da procura de consensos alargados. E naturalmente não deixarei como sempre o fiz de a eles associar um elevado sentido ético, deontológico do espírito de serviço público e das missões de auditoria pública, fiscalização e jurisdição financeiras. A lealdade institucional é, para mim, um dado adquirido há muito, constituindo não mais do que o corolário lógico desses valores e princípios.

São grandes os desafios que se colocam hoje ao Tribunal. Uns mais recentes. Outros mais antigos. Mas por vezes nem sempre resolvidos de forma totalmente satisfatória. Mas a todos importa dar uma resposta consistente, alicerçada nas melhores praticas adoptadas nos diferentes sistemas compa-

rados de auditoria, fiscalização e jurisdição financeira. Tendo naturalmente em conta as significativas alterações que se verificaram nos últimos anos na composição do universo de controlo do Tribunal e, tendo presente um conjunto significativo de alterações que se têm vindo a verificar, nem sempre de forma articulada e coerente nos diferentes regimes de execução orçamental, de gestão de tesouraria, de património e de recursos humanos e nos diferentes sistemas contabilísticos em vigor nos diferentes tipos de entidade que integram o universo de controlo do Tribunal. A isto acrescem as exigências em matéria de controlo do défice e do endividamento público.

Todas essas alterações tiveram e continuam a ter impactos significativos nos diferentes tipos de missões exercidas pelo Tribunal. E não se pode esquecer que do ponto de vista conceptual, estratégico e metodológico pode haver e há factores de tensão dialéctica entre esses diversos tipos de missões. E que enquanto o actual desenho constitucional e legal das competências do Tribunal não se alterar a superação dessa tensão dialéctica exigirá naturalmente a procura de consensos alargados em ordem a que todas as missões sejam coerentes e compatíveis entre si e que concorram para um resultado comum: auditoria financeira, controlo da legalidade financeira e controlo da boa gestão dos dinheiros públicos. Consensos

alargados no seio de cada secção, consensos alargados entre as várias secções, consensos alargados no âmbito do Plenário Geral e consensos alargados no relacionamento institucional com o Ministério Público. A procura desses consensos deve ser alicerçada no princípio essencial do espírito democrático: a alteridade ou seja a capacidade de saber ouvir o outro, a capacidade de saber compreender o ponto de vista do outro. Principio esse, alias, que também reputo válido nas relações com as entidades auditadas e sujeitas aos poderes de controlo e/ou jurisdição financeira do Tribunal.

Pela minha parte não tenho um programa de acção. O meu programa de acção é o Plano Trienal do Tribunal e os Planos de Acção das diferentes secções do Tribunal, relativamente às quais eu tenha competência como membro do Tribunal ou no exercício das competências que Vossa Excelência Senhor Conselheiro Presidente entender por bem delegar-me.

Pela minha parte estou à disposição do Tribunal, de Vossa Excelência Senhor Conselheiro Presidente, de todos os Excelentíssimos Juízes Conselheiros, dos Excelentíssimos Representantes do Ministério Público para procurar esses consensos que reputo fundamentais naquilo que seja estruturante no modo de actuar e agir do Tribunal.

And last but not the least pode Vossa Excelência Senhor Director Geral e, bem assim, todos os dirigentes dos Serviços de Apoio do Tribunal, na Sede e nas Secções Regionais, contar com uma relação franca e aberta. É sabido que me ligam aos Serviços de Apoio e a muitos dos seus funcionários profundas relações de afectividade, de estima e de consideração mútua. Uma palavra também muito sentida para os Serviços de Apoio das Secções Regionais e muito especialmente da Secção Regional da Madeira. Mas todos podem também, por certo, contar com exigência e rigor e equidade. Numa instituição como o Tribunal de Contas a exigência e o rigor deve começar por nós próprios. Devemos ser mais exigentes e rigorosos com nós próprios do que com os outros.

Disse.

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A COOPERAÇÃO ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Valmir Campelo*

* Presidente do Tribunal de Contas da União

Quando, em 17 de Julho de 1996, os Presidentes das Repúblicas de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe firmaram, em Lisboa, a "Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", dando forma a um antigo ideal de reunir oficialmente nações que, por suas origens e seu idioma de identidade nacional, possuíam forte vínculo cultural, os Tribunais de Contas desses países já haviam celebrado um ano de actividades de cooperação, sob a égide do *Memorandum* de Entendimentos por eles assinado em Junho de 1995.

Desde aquele Julho de 1996, quando da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, a colaboração entre os sete países por meio de reuniões setoriais governamentais, como a dos Tribunais de Contas, e não governamentais, à parte dos órgãos oficiais da Comunidade, é uma tendência que crescentemente se fortalece e é incentivada pelos respectivos governos. Dezenas de associações entre órgãos dos Estados e entre setores da sociedade civil vêm se efetivando e dando relevante contribuição para o projeto maior de aproximação e solidariedade no mundo lusófono.

Os Tribunais de Contas da Comunidade ou, de acordo com a denominação a dotada em 2001, a Organização das Instituições Supremas de Controle – ISC da CPLP, em sintonia com tal tendência e com o pioneirismo que anteriormente citei, vêm realizando proficiente intercâmbio técnico com reflexos positivos para o trabalho de fiscalização da Administração Pública a cargo de cada uma das sete Instituições. Os cinco Tribunais africanos, aliás, por ser curta a trajetória que até então percorreram, sentem ainda tais reflexos, constituindo as ações de cooperação, para eles, oportunidades importantes de aprimoramente e fortalecimento institucional.

Todo o empenho conjunto das Instituições Supremas de Controle da CPLP está em plena consonância com a recomendação feita pela III Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2000 em Maputo, no sentido de a CPLP conceder "apoio aos esforços dos Governos dos Países Membros para a consolidação e aperfeiçoamento das instituições democráticas em consonância com as legítimas aspirações de seus povos, (...)".

O fortalecimento das Instituições de Contas da CPLP é, portanto, o fim último da associação formada em 1995 e atuante até hoje de diversas

formas – permuta de material especializado, debates de temas de interesse comum, consultorias e avaliações técnicas, intercâmbio de auditores para cursos e estágios, entre outras. No entanto, deve-se ressaltar que a Organização das ISC da CPLP não progrediu com base apenas nos objetivos mais concretos de intercâmbio técnico, mas também em razão dos laços culturais existentes entre as nações de expressão portuguesa.

Um marco importante no desenvolvimento da cooperação foi a aprovação, em julho de 2001, do Estatuto da Organização das ISC da CPLP. Ainda que a Organização exista, de facto, desde 1995, quando da assinatura do *Memorandum* de Entendimentos dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, o Estatuto a instituiu oficialmente, forneceu diretrizes para seu funcionamento e lhe deu nova estrutura, distinta em espectos daquela existente desde 1995.

O Estatuto foi assinado durante o V Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, que teve lugar nos Açores, Portugal. Além da aprovação das disposições estatutárias e da discussão de questões atinentes ao andamento das ações de intercâmbio, foi debatido um tema técnico anteriormente escolhido: "Os Tribunais de Contas da CPLP e os desafios das auditorias". De 1995 a 2000, foram realizados outros eventos como esse, em que se abordaram temas técnicos previamente selecionados, a respeito dos quais foram exaradas conclusões e recomendações, bem como tópicos relativos à cooperação.

Em 1995, teve lugar, em Lisboa, o I Encontro, ocasião em que se firmou o *Memorandum* de Entendimentos. Em 1996, o II Encontro, na Cidade da Praia, em Cabo Verde. Em 1997, o III, em Maputo, Moçambique. E, em 2000, o IV Encontro, em Brasília, Brasil. Nos anos de 1998 e 1999, foram realizadas Reuniões para se tratar, exclusivamente, do andamento da cooperação técnica. O Estatuto aprovado em 2001 instituiu as Assembleias Gerais bianuais, reuniões que vieram substituir os Encontros até então realizados. Assim, no final de 2002, realizou-se a I Assembléia Geral da Organização das ISC da CPLP, em Luanda, Angola. Ressalte-se que todos esses eventos contaram com a presença dos Presidentes das Instituições Membros.

Coerentemente com sua índole de ir além do intercâmbio técnico, a Organização vem cultivando um proveitoso relacionamento com o Secretariado Executivo da CPLP, estabelecendo frequentes contatos com seu titular e mantendo-o informado sobre as iniciativas de cooperação entre as

Instituições de Contas. Em 2002, por solicitação do Secretariado, a Organização, representada pelos Tribunais de Cabo Verde e de Portugal, auditou as contas daquele Órgão relativas a 2001. Em 2003, os Tribunais de Cabo Verde e do Brasil auditaram as contas atinentes a 2002.

Outro ponto a ser destacado da atuação da Organização no âmbito da CPLP é o oferecimento de apoio técnico feito a Timor Leste, país que em 2002 tornou-se o oitavo Membro da CPLP, para a criação de um sistema de controle externo dos recursos públicos. O oferecimento foi feito em 1999 e renovado em 2002.

O Tribunal de Contas da União tem-se empenhado em colaborar ao máximo com a Organização das ISC da CPLP. Primeiramente como sede da Secretaria Geral da Organização, função para a qual foi eleito em 1995 e vem sendo reeleito desde então. Ao longo de todos esses períodos, está à frente da Secretaria-Geral o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, que foi Membro e Presidente do TCU. A Secretaria coordena as atividades de cooperação, promovendo contatos entre as Instituições Membros e mantendo-as informadas sobre as ações que se processam no contexto da Organização. A outra forma de atuação do TCU é como parceiro da cooperação técnica. Dentro desse papel, tem contribuído por meio do oferecimento de cursos no Instituto Serzedello Corrêa, o centro de formação e treinamento da Instituição, e de estágios na Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal. Tais oferecimentos vêm tendo boa receptividade por parte das Instituições africanas que, desde 1995, enviam representantes para treinamentos. Outras contribuições do TCU a salientar foram a consultadoria prestada ao Tribunal de Cabo Verde na área de Contas do Governo e a avaliação técnica das áreas de auditoria e informática do Tribunal de Moçambique. Em ambos os casos, auditores do TCU deslocaram-se para aqueles países, lá permanecendo por algumas semanas para colaborar com as Instituições que assim solicitaram.

Ainda acerca da formação e do treinamento no âmbito da Organização das ISC da CPLP, um registo importante deve ser feito. Desde 1995, a Organização conta com um Centro que visa promover a elaboração de estudos, o oferecimento de cursos de formação e a edição de publicações de interesse comum. É o Centro de Estudos e Formação, que tem sede no Tribunal de Contas de Portugal e concentra grande parte das ações de treinamento para técnicos das Instituições Membros da Organização, especialmente para os técnicos dos países africanos lusófonos. Todos os anos, o Tribunal de Contas de Portugal remete uma variada lista de cursos na área

de controle externo e em disciplinas correlatas aos demais Tribunais Membros, oferecendo oportunidades para a participação de seus representantes.

Destaco ainda que o TCU sediará uma reunião geral da Organização pela segunda vez. A primeira, conforme já assinalei, foi no ano 2000, quando se comemoravam os 500 anos do Descobrimento do Brasil por Portugal. Em 2004, o Tribunal receberá delegações de todas as Instituições membros para a II Assembléia Geral. Antes disso, em Novembro de 2003, o Tribunal terá a satisfação de acolher os membros do Conselho Diretivo da Organização (atualmente os Tribunais de Angola, Brasil e Portugal) para sua Reunião anual, que se constitui também em um encontro preparatório para a Assembleia Geral de 2004. A Reunião do Conselho Diretivo se dará por ocasião do aniversário do Tribunal de Contas da União, no dia 7 de Novembro, e a expectativa é que as três delegações visitantes possam participar das celebrações que marcarão a data.

Para finalizar, saliento que os objetivos e metas propostos, tanto no *Memorandum* de Entendimentos quanto no atual Estatuto da Organização, vêm sendo plenamente alcançados. Mantêm-se, assim, os propósitos de união e colaboração firmados entre o Tribunal de Contas da União e as demais Instituições Supremas de Controle da CPLP.

Ministro VALMIR CAMPELO
Presidente do Tribunal de Contas da União

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 08 /03 – 18 Fev – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 5/2003 - SRM

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA – CONCURSO PÚBLICO – EXECUÇÃO DA OBRA

SUMÁRIO:

Tendo em conta o disposto no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, só pode considerar-se circunstância imprevista factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 88/2002
Sessão de 18.02.2003

ACÓRDÃO Nº 08 /03 – 18.Fev – 1ªS/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 5/2003 - SRM

I. RELATÓRIO

1. Pela Secção Regional da Madeira deste Tribunal, em 23 de Outubro de 2002, foi proferida a decisão nº 26/FP/2002, que recusou o visto ao 2º contrato adicional à empreitada de concepção/construção da via rápida Funchal/Aeroporto/2ª fase/troço Cancela/Aeroporto/traçado e obras de arte correntes, no valor de € 5.382.258,30 (sem IVA), outorgado, em 22 de Maio de 2002, entre a Região Autónoma da Madeira (RAM), através da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes (SREST), e o consórcio Tecnovia/Somague/Termague – Via Rápida Aeroporto.

2. O fundamento para a recusa do visto foi a nulidade (artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto) por se ter entendido que não podendo os trabalhos objecto do adicional ser qualificados como "trabalhos a mais", atento o seu valor a respectiva adjudicação devia ter sido prece-

dida de concurso e, não o tendo sido, verifica-se a preterição de um elemento essencial – artºs 133° nº 1 e 185° do Código do Procedimento Administrativo.

3. Não se conformou com a decisão o Sr. Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:

   1ª) O contrato adicional em apreço tem por objecto trabalhos resultantes de deficiências técnicas e de erros do Estudo Prévio e respectivos mapas de espécies e quantidades de trabalho, patenteados a concurso pelo dono da obra.

   2ª) A decisão recorrida recusou o visto invocando que aos trabalhos em causa foi, ilegalmente, atribuída a qualificação de "trabalhos a mais", face ao conceito vertido no art. 26°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 405/93, de 10 de Dezembro, uma vez que as razões determinantes da sua execução resultaram de deficiências e erros do projecto, da responsabilidade da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, de acordo com as normas dos arts. 39° e 40°, ambos do mesmo Decreto-Lei n.° 405/93.

   3ª) A recusa de vista em apreço resultou, portanto, de uma interpretação restritiva do citado artigo 26° do Decreto-Lei n.° 405/93, de 10 de Dezembro, segundo a qual estariam excluídos do âmbito desse preceito os trabalhos que resultassem de erros ou omissões imputáveis ao dono da obra.

   4ª) O Tribunal de Contas, como os demais Tribunais, está constitucionalmente adstrito à mera aplicação da lei, segundo as normas comuns de interpretação jurídica.

   5ª) No que toca à delimitação do conceito de "trabalhos a mais", constata-se que a interpretação restritiva defendida na decisão recorrida não atende à vontade do legislador vertida objectivamente no Decreto-Lei n.° 405/93, de 10 de Dezembro ("REOP"), que consagra o regime jurídico aplicável ao caso.

   6ª) Com efeito, e apesar do risco a cargo do empreiteiro ser máximo na empreitada por preço global, a lei não deixou de reconhecer-lhe o direito à preservação do equilíbrio financeiro do contrato, nos

casos de erros ou omissões do projecto derivados de deficiências dos dados fornecidos pelo próprio dono da obra (cfr. art. 14° do REOP).

7ª) Nesses casos, haverá lugar a um acréscimo ou a uma dedução do preço de adjudicação, que é exactamente a mesma solução prescrita para os comuns trabalhos a mais (cfr. arts. 14° e 15° do REOP, este último também na redacção do Decreto-Lei nº 55/99, de 2 de Março).

8ª) Ora, é apodíctico que o aumento ou redução do preço da adjudicação, conforme os erros ou omissões sejam da responsabilidade do dono da obra ou do empreiteiro, respectivamente, só se justifica por força de uma alteração da prestação a cargo do empreiteiro, de uma alteração necessária à obra projectada.

9ª) O que vale por dizer que a estatuição constante do art. 14° do REOP pressupõe que é o próprio empreiteiro quem executa os trabalhos de correcção dos erros ou omissão dos projectos, embora tal só possa suceder com o limite do art. 26, n.° 2, do REOP, e desde que o empreiteiro não faça uso do direito de rescisão (cfr. art. 31°, n.° 1, do REOP).

10ª)A própria lei qualifica, aliás, tais trabalhos como "trabalhos a mais" (cfr. arts. 13°, n.° 3, e 31°, n.° 1, do REOP).

11ª)Acresce que o suposto requisito da "imprevisibilidade" ou "inevitabilidade" do erro ou omissão, em que se fundamentou a decisão recorrida, assenta numa indemonstrada inépcia do legislador, porque só um legislador inepto teria escrito "circunstância imprevista" onde pretendesse que o intérprete lesse "circunstância imprevisível".

12ª)A interpretação restritiva defendida na decisão recorrida é, portanto, também contrariada pela elementar regra de hermenêutica jurídica segundo a qual o legislador exprimiu adequadamente a sua intenção (cfr. art. 9°, nº 3 in fine, do Código Civil).

13ª)Também no plano da conveniência da solução, que também é critério interpretativo (cfr. a citada disposição do Código Civil), a in-

terpretação defendida da decisão recorrida se afigura manifestamente desajustada.

14ª)Seria manifestamente contrário ao interesse público, bem como, em muitos casos, verdadeiramente impraticável que o dono da obra estivesse impedido de determinar ao empreiteiro que realizasse os trabalhos sem os erros constantes dos projectos. Face à constatação de um erro, pergunta-se, deveria o empreiteiro pura e simplesmente suspender a obra, ou antes executá-la com erro, aguardando-se depois pela correcção pelo terceiro que viesse a ganhar o concurso público (ou outro procedimento de contratação)?

15ª)Sendo o resultado a que se chegaria com tal solução defendida no acórdão recorrido manifestamente absurdo e indesejável deve o mesmo ser rejeitado, já que está o intérprete vinculado a presumir que o legislador "consagrou as soluções mais acertadas".

16ª)Ainda que estes trabalhos não fossem considerados como "trabalhos a mais" - o que se admite sem conceder - sempre se teria de reconhecer quer a sua legalidade financeira nos termos do artigo 39º do REOP, quer a existência de causa legal justificativa para o ajuste directo, pelo que também por esta razão deveria ser concedido o visto.
Termos em que se requer que seja revogada a decisão proferida e concedido o visto.

4. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais. Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido da manutenção da decisão recorrida.

II. OS FACTOS

Do processo (e da decisão recorrida, cujos factos não foram impugnados) resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. No dia 3 de Outubro de 1997, foi celebrado o contrato de empreitada de "Concepção/Construção da Via Rápida Funchal/Aeroporto/2ª Fase/troço Cancela/Aeroporto/traçado e obras de arte correntes, entre a RAM e o "Consórcio Tecnovia/Somague/Termague - Via Rápida Ae-

roporto" pelo preço de € 28.736.657,18 (5.761.182.504$00), acrescido do IVA, depois de, na respectiva Secção Regional, em 26 de Setembro do mesmo ano, ter sido concedido o visto à minuta do mesmo, no processo com o n.º 3555/97.

2. O procedimento adjudicatário que precedeu a celebração desse contrato foi o concurso público, promovido à escala do espaço comunitário, na modalidade da empreitada de concepção/construção, e no regime remuneratório da empreitada por série de preços, sujeito ao regime jurídico constante do DL n.º 405/93, de 10 de Dezembro.

3. Em 23 de Outubro de 2000, deu entrada, na SRMTC, o contrato relativo ao primeiro termo adicional à aludida empreitada, no montante de € 8.444.642,60, s/IVA (1.692.998.837$00), assinado, no dia 6 daquele mês, entre as mesmas entidades, o que originou o processo de visto nº 151/2000, apreciado em sessão ordinária de 12 de Janeiro de 2001, na sequência da qual foi decidido, através do Despacho nº 8/FP/2001, da mesma data, suspender a contagem do prazo do visto tácito, conforme o previsto no n.º 1 do artº 85.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a fim de serem solicitados esclarecimentos à SREST sobre a identificação dos trabalhos a mais integrados no objecto do contrato e, conexamente, quanto à forma de apuramento do respectivo encargo financeiro.

4. Tendo em atenção o citado Despacho n.º 8/FP/2001, e actuando em conformidade com o teor da Resolução n.º 281/2001, de 15 de Março, do Conselho do Governo Regional, a SREST providenciou pela rectificação das cláusulas daquele contrato adicional concernentes ao preço e ao prazo de execução dos trabalhos nele inseridos, o que, depois de formalizado em 2 de Maio de 2001, motivou que o montante do 1.º mapa de trabalhos a mais e a menos fosse alterado de €8.444.642,60 (1.692.998.837$00) para €7.836.203,24 (1.571.017.698$00), representando uma redução de € 608.439,36 (121.981.139$00) no valor do contrato adicional inicialmente remetido.

5. As explicações então avançadas pela SREST, no ofício n.º S 3583, de 2001.04.05, apontavam no sentido de que existiam outros trabalhos atribuídos à empreitada principal que, embora já executados, não tinham sido considerados para efeitos de apuramento do preço do primeiro termo adicional, prevendo a SREST que os mesmos viessem a ser contabilizados no mapa final de fecho da obra.

6. O primeiro termo adicional, cujo montante ascendeu a cerca de 27,3% do preço do contrato da empreitada principal, foi visado pela Decisão n°13/FP/2001, da Secção Regional, proferida em sessão ordinária de 17 de Maio de 2001.

7. O instrumento jurídico agora em apreço incorpora o 2° mapa de trabalhos a mais e a menos, representa o segundo termo adicional à mesma empreitada, traduzindo um acréscimo de aproximadamente 18,7 % no preço inicial do respectivo contrato,

8. Cabe referir que a concessão do visto do Tribunal de Contas àquele primeiro adicional teve por suporte a integração dos trabalhos desse contrato no conceito legal de "trabalhos a mais", tal como o definia o n.° 1 do art.° 26 do DL n.° 405/93, de 10 de Dezembro, porquanto os factos então apreciados sustentaram aquela qualificação, por referência à empreitada de que eram resultantes, na medida em que não estavam incluídos no contrato inicial, destinaram-se à realização dessa mesma empreitada, e tinham-se tornaram necessários na sequência de circunstâncias imprevistas à execução da presente

9. No presente caso considera-se que os trabalhos, abaixo identificados, inseridos no objecto do contrato adicional em apreço, não se integram na noção legal de trabalhos a mais, fornecida pelo n° 1 do art° 26° daquele DL n° 405/93. São eles:

a) Reposição de levadas - descida de taludes (cfr. a Informação n.° 116/DF, de 21.02.00);	€ 35.965,07
b) Reposição de vereda junto à PS 6 (cfr. a Informação n° 201/DF, de 20.03.00);	€ 2.359,87
c) Projecto de Vedações (cfr. a Informação n° 222/DF, de 24.03.00);	€ 41.344,36
d) Serviços afectados - Linha de aproximação da pista do Aeroporto (cfr. a Informação n° 319/DF, de 15.05.00);	€ 706,87
e) Obras acessórias - muro no Restabelecimento 8 - MO 6 Aeroporto (cfr. a Informação n° 448/DF, de 19.06.00);	€ 3.477,77
f) Reposição de levadas/sistema de rega (cfr. a Informação n° 527/DF, de 24.07.00);	€389,98
g) Reposição de serviços afectados - rede de saneamento básico de S. Pedro (cfr. a Informação n° 591/DF, de 17.08.00);	€ 12.940,33
h) Muro de vedação. Prolongamento. Parcela 115/1 (cfr. a Informação n° 774/DF, de 19.12.00);	€ 2.586,99
i) Reposição de levada e rede de abastecimento de água potável. Parcela 230. (cfr. a Informação n° 776/DF, de 19.12.00	€4.429,51
j) Túnel de Gaula - trabalhos não previstos (cfr. a Informação n° 804/DF, de 21.12.00);	€36.031,66
k) Trabalhos a mais no Muro MO 2 (cfr. a Informação n° 393/DF, de 01.06.00);	.€7.496,58
1) Reposição de serventias (cfr. a Informação n° 348/DF, de 19.05.00);	€1.237,20
m) Reposição de levada - Restabelecimento 3 (cfr. a Informação n° 809/DF, de 28.12.00);	€3.506,14
n) Sobre escavação na PH 20 C (cfr. a Informação n° 4161DF, de 09.06.00);	€1.198,61
o) Obras acessórias - Sobre escavação no Muro MO 6 (cfr. a Informação n° 4151DF, de 09.06.90);	€ 69.292,93
p) Passagens de peões n° 3, 4 e 5 (cfr. a Informação n° 6301DF, de 04.10.01);	€5.985,84
q) Serviços afectados - muro na parcela 421 (cfr. a Informação n° 273/DF, de 20.04.01);	€4.049,56
r) Restabelecimento 9° - muro de suporte (cfr. a Informação n° 303/DF, de 08.05.01);	€ 8.405,54
s) Viaduto ao FK 0+250 da faixa norte de Gaula (cfr. a Informação n° 8111DF, de 28.12.00);	€5.806,01
t) Reposição de levadas (cfr. a Informação n° 279/DF, de 27.04.00);	€ 137.868,88
u) Trabalhos no Viaduto do Porto Novo/Gaula (cfr. a Informação n° 7741DF, de 22.11.01).	€ 300.588,83
TOTAL (sem o IVA)	€ 685.668,53

10. Quando confrontada com esta questão, a SREST, no ofício S 11366, de 19 de Agosto de 2002, esclareceu que todos os trabalhos referenciados naquelas alíneas a) a u) "foram inseridos no objecto do presente adicional na medida em que resultam de deficiências técnicas e de erros do Estudo Prévio e respectivos mapas de espécies e quantidades de trabalho, patenteados a concurso pelo dono da obra (....). Em termos de concepção, coube somente ao empreiteiro apresentar a evolução do Estudo Prévio patenteado a Projecto de Execução". Acrescentou que, apesar de terem sido admitidas propostas variantes ao estudo prévio patenteado, a proposta apresentada pelo adjudicatário, e sobre a qual recaiu a adjudicação da empreitada, corresponde a uma proposta base.

11. Ao contrato adicional em apreço foi recusado o visto pela Secção Regional da Madeira deste Tribunal, em 23 de Outubro de 2002 (Decisão nº 26/FP/2002).

III.O DIREITO

Apesar da extensão do requerimento de interposição do recurso e das respectivas conclusões (estas atrás transcritas) a única questão a resolver prende-se com a noção de "trabalhos a mais" contida no artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro.
O nº 1 da referida disposição legal diz o seguinte:

"São considerados trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não houverem sido incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra:

a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato de empreitada inicial, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes;
b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis de execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu acabamento".

A decisão recorrida recusou o visto ao adicional por considerar que parte dos trabalhos nele contidos (os supra discriminados no ponto 9. da matéria de facto) não se integravam no conceito de "trabalhos a mais" em virtude de não terem derivado de qualquer "circunstância imprevis-

ta" à execução da obra, cuja previsão, antes do seu início, não fosse, em termos razoáveis, possível.

E desde já se adianta, como aliás é referido na decisão recorrida, que à expressão "circunstância imprevista" foi dado o alcance que tem sido dado, de forma constante e pacífica, pela jurisprudência deste Tribunal.

Por seu turno o recorrente defende que a interpretação correcta da referida norma é de que trabalhos imprevistos são todos aqueles que não foram inicialmente previstos. E isto porque o legislador, que é suposto exprimir-se de forma correcta (artº 9º do C.Civil), utilizou a expressão "circunstância imprevista" e não "circunstância imprevisível".

Porém, não tem razão.

E, desde logo, tendo em conta a letra da lei.

De facto, e por um lado, se o recorrente tivesse razão, a segunda parte do corpo da referida disposição legal seria completamente inútil, pois bastaria dizer-se que "são considerados trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não houverem sido incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada".

Para quê dizer mais na interpretação do recorrente? No entanto o legislador disse e soube exprimir-se correctamente segundo a interpretação que tem sido feita por este Tribunal. De facto o legislador disse que os trabalhos tinham de resultar de "circunstância imprevista à execução da obra", ou seja, de circunstância que só foi possível verificar durante a execução da obra e que, por conseguinte, antes do início dos trabalhos não era, em termos razoáveis, possível de prever.

E se a interpretação que tem sido seguida por este Tribunal é a que mais se ajusta à letra da lei também é a única que se ajusta ao seu espírito (artº 9º nº 1 do C.Civil).

É que o dono da obra tem obrigação de ser diligente e por isso, antes de pôr uma obra a concurso, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. E se quer introduzir melhorias no projecto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso. É que, só a título excepcional (cfr. artº 52º do DL 405/93 de 10 de Dezembro e artº 136º do DL 59/99 de 2 de Março) a lei permite o recurso ao ajuste di-

recto. Pelo que este não pode estar dependente da vontade do dono da obra. O concurso, na medida em que visa a realização de princípios fundamentais de direito e da contratação pública, como os da concorrência, da igualdade e da transparência, tem prevalência sobre o ajuste directo e só pode ser afastado nos casos previstos na lei.

É pois de manter a interpretação que tem sido feita por este Tribunal e que, no caso, também foi feita na decisão recorrida.

E sendo esta a interpretação correcta da lei o recurso improcede pois os trabalhos, atrás discriminados no ponto 9. da matéria de facto, não são possíveis de ser qualificados como trabalhos a mais, na medida em que podiam e deviam constar no contrato inicial dado que a sua realização era facilmente previsível por uma pessoa normalmente habilitada para o efeito, ou, então, resultaram de novos desígnios do dono da obra mas, em qualquer dos casos, nunca "de uma circunstância imprevista à execução da obra".

Aliás isto mesmo parece ser aceite pelo recorrente na medida em que o recurso se centra na interpretação dada à norma e não na aplicação da mesma aos factos depois de interpretada.

Diga-se também que a afirmação contida na última conclusão do requerimento de interposição do recurso de que estavam preenchidos os requisitos para o ajuste directo, pelo que também por esta razão deveria ser concedida o visto, não pode ser aceite.

Primeiro porque não foi esse o procedimento seguido e, por conseguinte, não pode ser apreciado nesta sede recurso até porque não foi apreciado, nem tinha de o ser, na decisão recorrida. E, para além disso, não resulta do processo, pelo menos neste momento, que se encontrem preenchidos os requisitos para o recurso ao ajuste directo – cfr., entre outros, artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99 de 22 de Março.

Finalmente, diga-se ainda, que se considera correcta a afirmação contida na decisão recorrida de que "um contrato adicional deve ser considerado como um todo indivisível e indecomponível, pelo que a invalidade de uma sua parte, ainda que quantitativamente inferior, inquina, e afecta irremediavelmente, a validade total do mesmo contrato adicional".
Do exposto resultando que o recurso improcede na totalidade.

DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter, na íntegra, a douta decisão recorrida.

São devidos emolumentos – artº 16º nº 1 al. b) do regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 2003.

RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves

Cons. Pinto Almeida
Cons. Adelina Sá Carvalho
Cons. Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto
Dr. Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 16/03-29 ABR. 03 - 1ªS/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 3/03

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – CONCURSO PÚBLICO - AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS – AUTARQUIA LOCAL

SUMÁRIO:

1. A compra de imóveis por parte de um município, construídos mediante expressa solicitação deste, em terrenos de sua propriedade e com o compromisso de imediata aquisição logo que concluídos, é configurável com uma empreitada de obras públicas tanto à luz do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, como à luz da Directiva 93/37/CEE, exigindo, portanto, a realização de concurso público.

2. Ainda que a realidade contratual acima sumariada não configurasse uma empreitada sempre seria exigível o concurso público nos termos do art.º 183.º do Código de Procedimento Administrativo.

Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processo nº 2500/2002
Sessão de 29.4.2003

ACÓRDÃO Nº 16/03-29 ABR. 03 - 1ªS/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 3/03

Vem o presente recurso interposto da decisão vertida no Acórdão n.º 102/02, proferido em 12/12/2002, e em que foi recusado o visto à minuta de contrato pelo qual o Município do Peso da Régua pretendia adquirir 30 fogos para arrendamento em regime de renda apoiada.

No referido acórdão, depois de se analisar o quadro legal vigente em matéria de habitação social, concluiu-se que tal quadro permite aos municípios uma de duas coisas: ou construir os fogos ou adquirir os que haja à venda no mercado.

Considerou-se ainda no acórdão recorrido que a Câmara Municipal optou por "fazer uma espécie de síntese" das duas vias referidas.

Analisando a referida "síntese", considerou o acórdão recorrido que não houve aquisição de habitações no mercado mas, na prática, um ajuste directo, precedido de consulta a duas empresas, um processo que se reconduz directamente ao conceito de empreitada de obras públicas.

Sustentou-se no mesmo acórdão que tendo sido omitido o concurso público, houve assim afastamento desse "elemento essencial à constituição do acto decisório e, por via dele, do próprio contrato, nos termos dos art.^{os} 133.º e 185.º do Código do Procedimento Administrativo (...)".

Daqui resultaria a nulidade que, inquinando também o próprio contrato, o tornaria também nulo, daqui resultando a recusa de visto nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Recorre agora a Câmara Municipal em recurso do qual se transcrevem as respectivas conclusões:

"1ª - O contrato submetido a visto é um contrato de compra e venda de fogos construídos, apoiado pelo INH;

2ª - Não existem, nem actos, nem declaração de vontade nem sequer intenção de qualquer dos intervenientes que permita ao Tribunal concluir estar-se perante um contrato de empreitada;

3ª - O contrato celebrado com o INH abrange a título excepcional a aquisição, não sendo contratualmente obrigatório, nesta opção, a Câmara escolher os fogos ou o vendedor através de concurso público;

4ª - A decisão impugnada fundamenta-se em factos que não correspondem à realidade, e o contrato apresentado para visto é legal e não viola qualquer disposição legal que impeça o visto, pelo que, deve ser revogada e substituída por outra que conceda o visto e permita o cumprimento do contrato promessa de aquisição de fogos, celebrado de boa fé pelas partes, fogos estes especialmente construídos (e concluídos) com as características necessárias para serem adquiridos no regime jurídico de

apoio à erradicação de casas insalubres e ao abrigo do protocolo existente."

Nos termos legais foi o processo submetido a parecer do Ministério Público, no qual o Exmo. Procurador-Geral Adjunto depois de referir a ilegalidade – com eventuais repercussões financeiras – resultante da cedência do direito de superfície sem concurso (com violação do art.º 29.º, n.º 2, do Dec. Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro) considera que, no caso, estamos perante "os elementos próprios, característicos e típicos de contrato de empreitada" e não de um simples contrato de compra e venda.

Com base nestas considerações considera o referido parecer dever ser declarado improcedente o recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Foi apurada a seguinte matéria de facto:

2.1. Em 06/02/2000 foi celebrado entre a Câmara Municipal de Peso da Régua e o INH um Acordo de Colaboração para erradicação de barracas ao abrigo dos Decreto-Lei nº 228/87, de 6 de Junho, Decreto-Lei nº 30/97, de 28 Janeiro e Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho.
Nesse Acordo de Colaboração e para efeitos da "construção e ou aquisição de 40 fogos destinados a arrendamento em regime de renda apoiada", a cláusula 5ª, nº 2, previa competir ao Município "lançar os respectivos concursos públicos para adjudicação das obras nos termos da legislação em vigor";

2.2. No âmbito do programa municipal de habitação, a autarquia pretendia proceder à construção ou aquisição de 40 fogos destinados a arrendamento, no regime de renda apoiada, a lançar ou adquirir durante o período de 2000 a 2002.

2.3. Na sua reunião de 19/09/2000, a Câmara deliberou por maioria celebrar um protocolo com a empresa HAGUES, o que foi aprovado, também por maioria, na Assembleia Municipal de 28/09/2001.

2.4. Este protocolo foi antecedido da publicitação no Jornal "O Arrais" e no "Jornal de Notícias" de 25 e 20.05.00, respectiva-

mente, de um anúncio em que o Exmo. Presidente da Câmara tornou pública a sua intenção de "alienar um terreno com projecto aprovado para viabilidade de construção de 30 fogos", desde logo se comprometendo a adquirir "todos aqueles fogos e ainda mais 10 fogos a construir em terreno e local a indicar pelo concorrente".
No anúncio indicava-se ainda o preço-base do terreno e projecto: 27.500 contos.
Mais se convidava as empresas e promotores imobiliários a apresentar propostas em 30 dias.

2.5. Em 25/10/2000 foi celebrado **entre a Câmara Municipal e a empresa HAGES**, Sociedade de Construções, Lda., um **Protocolo** para a construção dos referidos 40 fogos, nos termos do qual foi acordado, em síntese, o seguinte:

a) A empresa obrigou-se a **construir 40 fogos, 30** dos quais **em terreno de 4.800 m2 da propriedade da Câmara e 10 em terreno a adquirir pela empresa** no prazo de 90 dias (ponto 1. da clausula 1ª e ponto 2 da cláusula 3ª);

b) A Câmara, em contrapartida, vinculou-se a **adquirir** as referidas 40 fracções (ponto 2 da cláusula 1ª);

c) A Câmara comprometeu-se ainda a **constituir a favor da empresa o direito de superfície sobre o prédio onde iriam vão ser edificados os 30 fogos** (ponto 3 da clausula 1ª).

d) A empresa ficou ainda vinculada a concursar a construção dos fogos a uma de duas empresas:
   - Habimarante, Sociedade de Construções, S.A.
   - Manuel Joaquim Caldeira, Lda.

   e a celebrar com o INH um CDH.

e) **A Câmara comprometeu-se a adquirir as 40 habitações pelos valores constantes da Portaria** (a que se refere o nº 2 do artº 1 do Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho) que estivesse em vigor à data da conclusão dos fogos, no prazo estabelecido no nº 3 da cláusula

terceira, quer as habitações estivessem ou não concluídas dentro daquele prazo (ponto 1. clausula 5ª);

f) O pagamento dos fogos seria efectuado no acto da celebração da escritura (ponto 1. da cláusula 6ª);

g) Ao valor final de aquisição dos 30 fogos seria deduzido o valor do direito de superfície (ponto 2. da cláusula 6ª);

h) O valor devido como **contrapartida do direito de superfície** seria o correspondente ao valor de 2 fogos tipo T2 e de dois fogos T3, aos preços da portaria que estivesse em vigor nos termos e condições definidas no nº 1 da cláusula 5ª (ponto 3. da cláusula 6ª);

i) A empresa ficaria isenta do pagamento de licenças e taxas com excepção das devidas a entidades exteriores à Câmara Municipal.

2.6. Em 15/01/2001 entre os mesmos outorgantes foi celebrado um contrato promessa de compra e venda de 30 habitações, "na sequência do Acordo de colaboração celebrado entre o Município de Peso da Régua e o Instituto Nacional de Habitação";

2.7. Em 16/11/2001, na sequência desse Acordo, foi celebrado entre o INH e o município um contrato de comparticipação destinado à **aquisição de 30 fogos**, nos termos do qual INH comparticiparia a fundo perdido com a verba de €692.004,27 (138.734.400$00).

2.8. Em 23/11/2001 a autarquia contraiu um empréstimo bonificado também para financiar a aquisição destes fogos no montante de €692.004,27 (138.734.400$00);

2.9. O processo concluiu-se com o contrato de compra e venda, cuja minuta a Câmara remeteu a este Tribunal para visto e de acordo com o qual a **HAGES vende por €1.806.162 à Câmara** "o direito de superfície que tem sobre as fracções autónomas" que fazem parte do prédio urbano em regime de propriedade horizontal sito na Quinta da Azenha, sendo em documen-

to complementar descritas as 30 fracções, 6 no Bloco 1, 6 no Bloco 2, 6 no Bloco 3 (as 18 fracções são T3), 6 no Bloco 4 (3 T4 e 3T2) e 6 no Bloco 5 (3 T4 e 3 T2).

Antes de quaisquer outras considerações convém tornar claro que, para lá de quaisquer argumentos meramente formais, a situação real a considerar pode sintetizar-se da seguinte forma:

- O município do Peso da Régua carecia de um certo número de fogos a fim de satisfazer, em regime de arrendamento, necessidades de habitação dos seus munícipes;
- Com esse fim, a Câmara Municipal solicitou a uma empresa que promovesse a construção de tais fogos, comprometendo-se a adquiri-los logo que concluídos.

É perante esta verdadeira "encomenda" de fogos, completada agora com a sua "entrega", que nos encontramos e é perante este conjunto contratual que há-de procurar-se o regime legal aplicável no que para aqui importa.

Ora não parece poder duvidar-se – independentemente da denominação que as partes quiseram atribuir, ao longo do processo, à contratação – de que existe uma realidade que configura um contrato de empreitada.

Crê-se, de resto, que os termos em que está redigido o n.º 3 do art.º 2.º do Dec-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, são suficientes para abarcar esta realidade contratual ora em análise.

De resto, como tem sido notado em outros acórdãos deste Tribunal, (cfr. entre outros o Acórdão n.º 200/01, proferido em 27/NOV.) a inclusão de contratações como a presente no âmbito da empreitada de obras públicas resulta claramente da Directiva n.º 93/37/CEE, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de obras públicas.

Na alínea a) do art.º 1.º dessa Directiva (convindo aqui relembrar que foi expressa intenção do Dec-Lei n.º 59/99 adequar a sua transposição para o direito português) definem-se os contratos de empreitada de obras públicas com os que, a título oneroso, celebrados por escrito entre um empreiteiro, por um lado, e uma entidade adjudicante, por outro, tenham por objecto (entre outros) "a realização, seja por que meio for, de uma obra que satisfaça as necessidades indicadas pela entidade adjudicante" tem-se entendido

que, realidades como a que está no processo figurada, aí cabem perfeitamente.

Diz, a propósito, o "Guia das regras relativas aos processos de adjudicação dos contratos públicos de obras" (ed. Comissão Europeia, Luxemburgo, 1997, pág. 12) que um caso de realização de obra pode ser, por exemplo, aquele em que, "a obra é" financiada e realizada pelo empreiteiro, que será depois reembolsado pelo comprador".

E, mais impressivamente, aí se pode ler o seguinte:

> "O âmbito de aplicação da Directiva é portanto o mais vasto possível, de modo a abranger todas as formas contratuais a que uma entidade adjudicante possa recorrer para dar resposta às suas exigências específicas.
> É oportuno salientar que a Directiva não abrange a simples compra de um bem imóvel já existente, na condição, como é evidente, de esse imóvel não ter sido construído para responder às necessidades indicadas pela entidade adjudicante, que previamente tenha subscrito o compromisso de o adquirir após terminado. Neste último caso, tratar-se-ia, com efeito, de um contrato de promoção imobiliária abrangido pela directiva" (pág. 13 do referido "Guia", com sublinhados nossos).

Tanto basta para se poder concluir – como se concluiu no acórdão recorrido – pela submissão ao essencial do regime das empreitadas públicas e, assim, à obrigatoriedade do concurso público.

De certo, e no que toca à realização de obra pública não se vê que outras modalidades possam ser escolhidas para além das que vêm alcançadas no n.º 2 do art.º 1.º do já citado Dec-Lei n.º 59/99 – empreitada, concessão ou administração directa.

Mas, de qualquer forma, mesmo que se admita que a Administração não está hoje limitada em geral, por qualquer "números clausus" em matéria de modalidade contratual, a verdade é que o concurso público é a regra, nos termos do artigo 183.º do Código de Procedimento Administrativo.

E, como também se pode concluir no já citado Acórdão n.º 200/01, ainda que estivéssemos no domínio da contratação em regime de direito privado, mesmo aí a Administração Pública está submetida aos princípios fundamentais referidos (cfr. J. J. Canotilho e V. Moreira, "Constituição da

República Portuguesa Anotada", 3ª edição, pág. 921; v. também J. M. Sérvulo Correia, "Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos", Coimbra, 1987, pág. 532).

Também Maria João Estorninho ("A Fuga para o Direito Privado", 1996, pág. 239) que "a razão pela qual a Administração Pública não pode furtar-se à vinculação dos direitos fundamentais é o facto de ela ser sempre Administração Pública e nunca se transformar em pessoa privada, seja em que circunstâncias for, mesmo quando utiliza forma jurídico-privadas".

Defende a mesma autora, de resto, que quanto maiores e frequentes forem as "fugas" às formas jurídico-públicas "tanto mais necessário se torna ser absolutamente intransigente na afirmação da sua vinculação aos direitos fundamentais e, nomeadamente, ao princípio da igualdade".

O mesmo resulta ainda do artº 2º, nº 5, do Código de Procedimento Administrativo, segundo o qual os princípios gerais que norteiam obrigatoriamente a actividade administrativa, bem como as normas que concretizam preceitos constitucionais, são aplicáveis "a toda e qualquer actuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada".

E qual é a forma procedimental adequada à realização destes princípios?

Para Margarida O. Cabral ("O concurso público nos contratos administrativos", 1999, pág. 258 e segs.) a questão do respeito pelo princípio da igualdade através do concurso público coloca-se da seguinte forma:

> "(...) trata-se de assegurar que todos os cidadãos potencialmente interessados em contratar com a Administração (...) tenham efectivo acesso ao procedimento de contratação e iguais hipóteses de se tornarem co-contratantes".
> "(...) seria de facto impossível à Administração senão por um sistema de público apelo à concorrência trazer ao procedimento todos aqueles que pudessem estar interessados em contratar, até porque nem sequer os conheceria".

Para esta autora é ainda o concurso público que garante o cumprimento do princípio da imparcialidade (na vertente da ponderação de todos os interesses relevantes – não só públicos mas também privados).

Citamos ainda, da mesma obra (pág. 260):

> "Também o princípio da racionalidade na actuação da Administração – e necessariamente o da prossecução do interesse público – implica que, na celebração de contratos administrativos, a Administração faça a melhor escolha, o que significa que esta deverá escolher o co-contratante que melhor seja capaz de satisfazer os fins que conduziram à decisão de contratar" sendo que "a escolha do melhor co-contratante só será possível se a entidade adjudicante conhecer todos os interessados em contratar e puder comparar as suas propostas"
> (...)
> "Ainda do ponto de vista do princípio constitucional da transparência, o ambiente de publicidade inerente a todo o concurso público e o facto deste permitir um verdadeiro controlo (desde logo, por todos os interessados) das decisões – que implicam escolhas – da entidade adjudicante transformam-no certamente no procedimento de contratação administrativa preferido pela Constituição".

Podemos assim concluir, seguramente, que, qualquer que seja o ponto de vista pelo qual se observe o conjunto contratual ora em exame, sempre seria obrigatório o concurso público.

E, para além de obrigatório, seria naturalmente útil de todos os pontos de vista, nomeadamente no que respeita à chamada "legitimação da escolha": "(...) é necessário não só assegurar que seja efectivamente escolhido o melhor, mas igualmente garantir que toda a comunidade acredite que foi feita uma boa escolha, baseada apenas no interesse público e sem a interferência de quaisquer outros factores estranhos" (Margarida O. Cabral, ob. cit., pág. 113).

Ora os argumentos puramente formais invocados pela recorrente não se afiguram com peso suficiente para abalar os princípios e valores que vêm de explanar-se.

Face ao que se referiu, vir esgrimir com argumentos como os que o recorrente invoca (a saber: "não foi (...) formalmente celebrado qualquer contrato de empreitada", tal contrato não existe porque não houve "qualquer acordo de vontades das partes que possam integrar o seu conteúdo"; dos factos se extrai "apenas uma promessa de aquisição de fogos") não se mostram com potencialidade para infirmar o decidido.

Na verdade – e como é mais do que óbvio – o "promotor" promoveu a construção de 30 fogos, sob "encomenda" da Câmara Municipal, tendo esta assumido o inequívoco compromisso de os comprar quando construídos.

Isto é, a empresa não construiu para o mercado, mesmo para o mercado da "habitação social". Construiu, apenas, para satisfazer necessidades municipais e porque lhe foi assegurado que o município as adquiria.

Esta é a realidade indesmentível e, contra ela, nada podem argumentos puramente formais como os que se alinham em várias alíneas a fls. 3 do recurso e dos quais o primeiro é, lapidarmente, o seguinte: "a autarquia não ordenou a construção; apenas prometeu comprar as fracções".

Vem a propósito salientar que em parte nenhuma do processo se invocou, uma só vez que fosse, qualquer vantagem que pudesse advir da inexistência de concurso público e da ampla concorrência que necessariamente origina.

Por outro lado, não pode deixar de assinalar-se que a bem pouco ficaria reduzida a obrigatoriedade legal de concurso público nas obras públicas se o regime legal das empreitadas pudesse ser contornado com a celebração deste tipo de contratos.

Termos em que se nega provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida e mantendo a recusa de visto.

São devidos emolumentos.
Diligências necessárias.
Lisboa, 29 de Abril de 2003.

Os Juízes Conselheiros,

Lídio de Magalhães

Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 17 /03 – Mai 13 - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 2/2003

EMPREITADA DE OBRAS PUBLICAS – CONCURSO PÚBLICO- AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS – AUTARQUIA LOCAL

SUMÁRIO:

1. Resultando dos factos que um ente público encomendou a um empreiteiro ou promotor a construção de fogos com a obrigação de, quando concluídos, lhos adquirir, independentemente da forma ou formas contratuais que o negócio revista, é o mesmo equiparável a uma empreitada de obras públicas;

2. Fica, por isso, sujeito ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas, em particular quanto à escolha do co-contratante, sendo para esta obrigatória a realização de concurso público se legalmente assim for exigido, designadamente atento o montante em causa.

Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Processo nº 2 583/02
Sessão de 13.05.2003

ACÓRDÃO Nº.·17 /03 – Maio 13 – 1ª S/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 2/2003

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 17 de Dezembro de 2002 foi aprovado o acórdão nº 103/2002-17.Dez-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato de compra e venda de **53 (cinquenta e três) prédios urbanos, ainda em minuta, a celebrar entre a Câmara Municipal da Marinha Grande** e a sociedade **PASOLIS – Empreitadas e Obras Públicas do Lis, Lda** pelo valor de 2.670.680,00 €.

   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, teve por fundamento a ausência da realização prévia de concurso público legalmente exigível à concretização do

negócio de que o contrato de compra e venda, ainda em minuta, ora em causa é o culminar.

2. Não se conformando com o decidido, o Excelentíssimo Presidente da Câmara, através de advogado com procuração nos autos, 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. 3 a 28 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formulou as conclusões que se transcrevem:

"1 — O Douto Acórdão recorrido padece de erro de direito e como tal deve ser revogado.
2 — Com efeito, baseia-se em dois argumentos fundamentais, que, salvo melhor opinião, resultam de uma incorrecta subsunção dos factos ao Direito; por um lado, que os contratos em causa constituem um contrato de formação complexa que se encaixa no conceito de empreitada de obra pública e portanto deveria respeitar o regime do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março, e por outro que a situação em apreço se não enquadra na Lei dos Solos pelo que os princípios aí contidos não são aplicáveis, porque não se está perante um caso de criação de aglomerados urbanos ou a sua expansão ou desenvolvimento.
3 — Contrariamente ao que decidiu o douto Acórdão recorrido não estamos perante um contrato de formação complexa; antes se tratando de dois negócios jurídicos distintos, que tem a eficácia translativa *da propriedade sobre bens jurídicos diversos (coisas), assumindo as partes obrigações diversas daquelas que resultariam de um contrato de empreitada de obras públicas — figura negocial a que o Acórdão recorrido reconduz a situação, e que é inaplicável no caso dos autos.*
4 - De facto, e como estabelece o nº 3 do artº 2º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março, o contrato de empreitada de obras públicas consiste no "contrato administrativo celebrado mediante o pagamento de um preço, independentemente da sua forma entre um dono de obra pública e um empreiteiro de obras públicas e que tenha por objecto quer a execução quer conjuntamente a concepção e execução das obras mencionadas no nº1 do artº 1 bem como das obras ou trabalhos que se enquadrem nas subcategorias previstas no diploma que estabelece o regime do acesso e permanência na

actividade de empreiteiro de obras públicas, realizados seja por que meio for e que satisfaçam as necessidades indicadas pelo dono da obra", requisitos que se não encontram reunidos no contrato em apreço, sendo igualmente certo que o D.L. nº 59/99, de 02/03 apenas se aplica àquele tipo de contratos, e não a quaisquer outros.

5 — Ora, verificando-se que o contrato dos autos não configura um contrato de empreitada de obras públicas, nunca lhe poderia ser aplicável o citado regime contrariamente ao que se decidiu no Acórdão posto em crise.

6 — Assim, ao contrário do que decidiu o Douto Acórdão recorrido, a situação sub judice enquadra-se no regime do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro, conhecida pela Lei dos Solos, até porque a mesma se encontra numa situação de expansão e desenvolvimento dos aglomerados urbanos.

7 — De facto, com a redacção introduzida pelo D.L. nº 313/80, de 19 de Agosto torna-se possível a transmissão da propriedade de terrenos para aqueles fins desde que os mesmos estejam abrangidos por plano de ordenamento do território eficaz. A ideia subjacente a tal permissão é a de que, encontrando-se juridicamente conformado o tipo de aproveitamento urbanístico de que o solo é susceptível, e mercê da sanção estipulada no nº 4 para a inércia do adquirente em dar início à construção, o interesse público no desenvolvimento e expansão urbanos se encontra assegurado; para o particular, a aquisição em propriedade plena mostrar-se-á, a prazo, mais vantajosa.

8 - Com efeito, o aproveitamento urbanístico dos terrenos a alienar encontrava-se já definido por um acto da Administração (o plano de urbanização), pelo que os adquirentes privados não poderiam afectá-los a fim diverso e, por outro lado, o prazo para dar início ao seu aproveitamento encontrava-se fixado na escritura, conduzindo o seu incumprimento à reversão dos terrenos para o transmitente, sem direito a indemnização. A única condição para que seja possível e válida a autorização da cedência em regime de propriedade plena resulta da existência de plano de urbanização legalmente aprovado.

9 — Verificando-se a aplicação ao caso dos autos da chamada Lei dos Solos, sempre deveria recorrer-se ao acordo directo com os promotores ou interessados, como se verificou, por se tratar de empreendimentos de habitação social, inexistindo quaisquer normas posteriores que imponham um procedimento diverso.

10 - É ainda inquestionável a determinação do preço neste caso, uma vez que o artigo 30° da já referenciada Lei dos Solos determina que preço dos terrenos será correspondente ao custo médio da sua aquisição e infra-estruturação, proporcional à área do terreno no conjunto da zona afectada pela intervenção da Administração, o que também se verificou.

11 — O contrato submetido a Visto consiste num contrato de compra e venda dos imóveis construídos, aquisição efectuada ao abrigo do disposto no Decreto-lei n° 165/93, de 7 de Maio, o qual prevê a opção de compra pelo Município de fogos que tenham sido objecto de Contrato de Desenvolvimento para Habitação, uma vez que o preço se encontra administrativamente fixado, e prevê a venda a municípios ou a instituições particulares de solidariedade social dos imóveis para arrendamento em regime de renda condicionada, devendo considerar-se afastado, também por este regime, o contrato de empreitada de obras públicas.

12 — Mais acresce ainda que, a recusa de Visto acarretará apenas que não seja mais possível proceder ao realojamento das famílias carenciadas de habitação e que vivem barracas no Concelho da Marinha Grande, não tendo, no entanto, qualquer consequência ao nível da validade do primeiro contrato de contrato de compra e venda, facto que também mostra à evidência que não nos encontramos perante qualquer contrato de permuta."

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 e da manutenção da recusa do visto, isto porque "*estamos, de facto, perante um negócio que se traduz na encomenda de uma obra, para fins de prossecução de uma política de interesse público e a que será dado destino pela própria autarquia, no uso da sua competência específica e tendo em vista o exercício das suas atribuições legais e constitucionais.*

Este negócio só pode, assim, ser concebido e formalizado através de um contrato de empreitada e está, por isso, sujeito às regras p. no Decreto-Lei n.° 197/99, de 8 de Julho e Decreto-Lei n.° 59/99, de 2 de Março".

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

4.1 Os Factos

No requerimento de interposição do recurso o recorrente confirma a matéria de facto dada como provada no acórdão recorrido, embora, depois, dê relevo apenas a quatro factos, os reescritos em III A), B), C) e D) do dito requerimento.

Importa, apesar disso e por isso, recordá-la:

- Tendo em vista a erradicação de barracas e o realojamento de famílias, a Câmara Municipal da Marinha Grande (doravante CMMG) propunha-se adquirir 53 fogos a serem construídos em loteamento propriedade do município, "no lugar do Camarnal", o que seria feito "no âmbito de um Contrato de Desenvolvimento para Habitação a celebrar com o Instituto Nacional de Habitação".

  Para tanto, na sessão de 20 de Abril de 2000, a Câmara deliberou, nos termos do artigo 64°, n° 6, al. a) e para os efeitos do artigo 53°, n° 2, al. i), ambos da Lei n° 169/99, de 18 de Setembro, solicitar à Assembleia Municipal autorização para:

  - *"permutar o direito de superfície do loteamento no lugar do Camarnal (...) por dez fogos T2 aí a construir (bens futuros), aos preços em vigor para o ano civil em que se celebre a escritura de compra e venda dos restantes fogos";*
  - *"adquirir os restantes (43) fogos a construir nesse loteamento, no âmbito de um Acordo de Colaboração a celebrar com o INH, aos preços em vigor para o ano civil em que se celebra a escritura de compra e venda ...".*

  (cfr. Acta dessa reunião).

  Este processo tinha-se iniciado com a apresentação de proposta pela Somague, Promoção e Montagem de Negócios, *"considerada gravosa por subavaliar o património municipal"*, pelo que foi contactada a PASOLIS que apresentou uma contrapartida mais satisfatória "pela permuta do direito de superfície", o qual, a preços de 1999, atingiria o valor de Esc. 87.110.000. Tal decisão mereceu a declaração de voto dos vereadores da CDU de que *"teria sido mais transparente ter-se procedido à consulta a várias empresas"*.

  Esta deliberação foi tomada nos termos de um protocolo pré-acordado com a PASOLIS, de acordo com o qual a Câmara se constituía, entre outras, na obrigação de permutar com aquela empresa o direito de superfície, constituído por 53 lotes de terreno, pela cons-

trução de 53 fogos a edificar nos termos de um futuro CDH a celebrar com o INH, comprometendo-se a adquirir à PASOLIS os fogos a construir.

Por seu lado a PASOLIS obrigava-se a elaborar os projectos necessários e a construir os fogos e a executar todas as infraestruturas.

- Aquela deliberação camarária foi aprovada na sessão da Assembleia Municipal de 15 de Maio de 2000 (prolongamento da sessão de 27 de Abril de 2000).
- O Protocolo com a PASOLIS foi celebrado, formalmente, em 16 de Agosto de 2000.
- Em 18 de Janeiro de 2001, a Câmara deliberou alterar a cláusula 1ª do Protocolo, que, em vez de referir "as condições em que os outorgantes procederão à compra e venda de 53 fogos", passou a referir "as condições em que a 2ª outorgante (a PASOLIS) procederá à construção de 53 fogos", passando a cláusula 2ª, anteriormente epigrafada "obrigações da Câmara", a referir tão só a permuta e de acordo com a qual a Câmara se comprometia a permutar com a PASOLIS 53 lotes de terreno de que é proprietária por 10 fogos T2 a construir naqueles lotes, obrigando-se ainda a adquirir os fogos a construir (presume-se que os restantes 43) nos termos do Protocolo, pelo valor em vigor no ano da celebração da escritura de compra e venda.
- A Assembleia Municipal, em 23 de Fevereiro de 2001, autorizou esta alteração.
- Em 13 de Junho de 2001, a Câmara deliberou pedir à Assembleia Municipal autorização para vender por 70.000 contos à PASOLIS os referidos 53 lotes de terreno, para construção de 53 fogos destinados ao realojamento de famílias que vivem em barracas.

  Tal decisão, de acordo com a Informação nº 084/00/16, deveu-se à circunstância de a Direcção-Geral dos Registos e Notariado ter emitido um parecer nos termos do qual não aceitava o registo da permuta de bens presentes por bens futuros, o que inviabilizou a permuta protocolada.

  Daí nova alteração ao Protocolo, cuja cláusula 2ª passou a prever que as partes se comprometiam, a Câmara a vender à PASOLIS, por 70.000 contos, os 53 lotes, e a PASOLIS a vender à Câmara 10 fogos tipo T2, sem referir o custo desta venda, e a cláusula 5ª a consagrar a obrigação, para a Câmara, de comprar e, para a PASOLIS, de vender os restantes 43 fogos a construir.
- Em reunião de 28 de Junho de 2001 da Câmara, novas alterações foram introduzidas no Protocolo: além da cláusula 2ª passar a identifi-

car pela respectiva matriz predial 36 dos lotes de terreno a vender, nela se referia ainda que, dos 70.000 contos atribuídos à venda dos 53 lotes, 1.000 contos seriam entregues no acto de escritura de compra e venda e os 69.000 contos restantes no prazo de 6 meses posteriores à escritura. A mesma cláusula passou também a dispor que a PASOLIS venderia à Câmara, pelo valor de 70.000 contos, 10 fogos T2 a construir naqueles lotes de terreno.

A cláusula 5ª consagrava, complementarmente, a obrigação da Câmara comprar (e da PASOLIS vender) os restantes 43 fogos construídos nos referidos lotes, sendo que o valor respectivo seria fixado de acordo com a Portaria em vigor no ano civil em que se celebrasse a escritura de compra e venda e o pagamento feito na totalidade com a entrega das chaves, na data da escritura.

- Em 29 de Junho de 2001, a Assembleia Municipal autorizou a Câmara *"a vender à empresa PASOLIS 53 lotes de terreno ... e a comprar à mesma empresa 53 fogos nos termos do referido protocolo"*.
- Em 6 de Julho de 2001, a Câmara e a PASOLIS, pelo seu sócio gerente, outorgaram a escritura de compra e venda, por 70.000 contos, livre de quaisquer ónus ou encargos, 53 prédios urbanos propriedade da autarquia, sendo entregues 1.000 contos com a assinatura da escritura e 69.000 contos no prazo máximo de 6 meses a contar da data desta mesma assinatura.

  A escritura ficou subordinada às condições resolutivas seguintes:
  - a construção dos fogos deveria ficar concluída no prazo máximo de 12 meses ou seja até 6 de Julho de 2002;
  - a escritura de compra e venda dos 10 fogos tipo T2 a construir em 10 dos lotes vendidos seria celebrada no prazo máximo de 60 dias a contar da emissão das respectivas licenças de utilização.

  A presente escritura antecedeu de quatro meses o Acordo de Colaboração outorgado com o Instituto Nacional de Habitação, a que se faz referência no número seguinte.
- Em 22 de Novembro de 2001, ou seja um ano e meio depois da deliberação camarária que iniciou o processo contratual em análise, foi celebrado um Acordo de Colaboração entre o Município da Marinha Grande e o Instituto Nacional de Habitação, de acordo com o qual, de entre outras matérias clausuladas:
  - ➢ o município, no âmbito do seu plano de intervenção no domínio da habitação, "vai proceder à construção e ou aquisição de 52 fogos (e não 53, como contratualizado com a PASOLIS)

destinados a arrendamento, no regime de renda apoiada, para as populações residentes em barracas a lançar ou adquirir durante o ano de 2002" (cláusula 1ª);

- "o lançamento dos concursos públicos por parte do Município, bem como a adjudicação das empreitadas ... carece da prévia anuência do INH ..." (cláusula 1ª);
- o programa envolve um "investimento total estimado em 495.504 contos (2.471.564 €), cabendo ao INH comparticipar em 198.202 contos (988.627 €) e, directamente ou por recurso ao crédito, financiar 198.200 contos (988.627 €)", sendo que o "INH comparticipará a fundo perdido 50% do custo da construção ou 40% do valor da aquisição dos fogos" e ainda "financiará os restantes 50% do custo de construção ou 40% do valor da aquisição nos termos e condições a fixar no contrato de comparticipação a celebrar ... " (cláusula 4ª);
- compete ao Município "lançar os respectivos concursos públicos para adjudicação das obras nos termos da legislação em vigor, privilegiando o prazo de execução, a situação económico-financeira, a idoneidade e o currículo da empresa" (cláusula 5ª);

Finalmente, nos termos do mapa anexo, a distribuição das fontes de financiamento seria feita para um total de encargos, em 2002, de 2.471.564 € (495.504 contos), nos seguintes moldes:

INH comparticipação: 988.627 € (192.202 contos)
INH empréstimo: 988.627 € (192.202 contos)
Autofinanciamento: 494.310 € (99.100 contos)

- Em 20 de Junho de 2002, em reunião extraordinária da Câmara, foi deliberado adquirir à PASOLIS, de acordo com valores máximos de venda comunicados pelo INH:
  - 10 fogos T2 por € 349.158,53;
  - 11 fogos T2 por € 46.049/fogo;
  - 2 fogos T1 por € 35.246/fogo;
  - 8 fogos T1 por € 35.609/fogo;
  - 17 fogos T3 por € 56.848/fogo;
  - 5 fogos T3 por € 56.848/fogo;

  ou seja, a totalidade dos 53 prédios urbanos, neles se incluindo, mas não identificando de forma expressa, os 10 fogos correspondentes ao custo do terreno vendido.
- Em 22 de Agosto de 2002, a Câmara, tendo em conta a desactualização do valor inicial (70.000 contos ou € 349.158,53) atribuído ao terreno, "quando o promotor iniciou negociações com o INH para

celebrar um CDH", face ao acordo dado por este instituto "em financiamento os 10 fogos T2 ao valor da Portaria n° 690/2002, de 21 de Junho", ou seja € 480.780, deliberou alterar uma vez mais o Protocolo pela introdução de nova redacção à cláusula 2ª nos termos seguintes:

"A primeira outorgante compromete-se a vender, pelo valor global de € 480.780 (quando já havia sido celebrada escritura pública em 6.7.01 pelo valor de 70 mil contos – 349.158,53 €), *à segunda outorgante 53 lotes ..."*;

"A segunda outorgante compromete-se a vender à primeira, pelo valor de € 480.780, 10 fogos T2 a construir ...".

- Esta alteração foi autorizada pela Assembleia Municipal em 27 de Setembro de 2002.
- Em 2 de Outubro de 2002 foi assinado o Protocolo na sua última versão, do qual decorrem para as duas partes:
  - a obrigação para a Câmara "*de vender, por € 480.780* (quando já havia sido celebrada escritura pública em 6 de Julho de 2001 pelo valor de 70 mil contos – 349.158,53 €) *à empresa PASOLIS 53 lotes de terreno ...*" [n° 1, alínea a)];
  - A PASOLIS "*compromete-se a vender*" à CMMG, "*pelo valor de 480.780 € dez fogos tipo T2 a construir...*";
  - o compromisso de celebração de "*escritura de modificação do contrato de compra e venda da alínea a), pelo valor de € 131.621*", a pagar pela PASOLIS quando da celebração da escritura [n°1, alínea a)];
  - o compromisso para a empresa PASOLIS de "*entregar a importância de Esc. 1.000.000*" à Câmara no acto de escritura de compra e venda.

Por seu lado, na cláusula 3ª prevê-se, como obrigação da Câmara, a "*transmissão do direito de propriedade*" dos lotes de terreno para a empresa PASOLIS, cabendo-lhe "*promover a execução ou executar, a seu cargo, ... as infra-estruturas exteriores ao empreendimento*", e ainda "*pôr em funcionamento as infra-estruturas internas do empreendimento*".

A PASOLIS assume, entre outras (cláusula 4ª) a obrigação de "*construir os fogos objecto do ... Protocolo*" e "*proceder à execução de todas as infra estruturas urbanísticas necessárias ao empreendimento*".

Finalmente na cláusula 5ª a Câmara compromete-se a "*comprar ... os restantes 43 fogos construídos ... nos lotes a que se refere a cláusula 2ª*" sendo o respectivo valor o fixado na portaria em vigor à

data da celebração da escritura, matéria esta objecto do contrato *sub iudice.*

- O contrato em apreço, elencando, um a um, os 53 fogos de tipologia diversa a adquirir pela Câmara pelo valor global de € 2.670.680 não distingue os iniciais 10 fogos mencionados no Protocolo nem refere a parte deste custo global, a pagar pela Câmara, de acordo com o contrato, que corresponde ao valor em dívida por parte da PASOLIS e de que esta é devedora (e não credora) à Câmara pelo terreno que esta lhe vendeu e de que só recebeu 1.000 contos.
- Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão nº 103/2002-17.Dez-1ªS/SS.

4.2 Apreciando.

Vem o recorrente defender que o contrato, ainda em minuta, de compra e venda dos 53 (cinquenta e três) prédios urbanos tem que ser apreciado autonomamente, isto é dissociado de todo o complexo negocial e contratual que o antecedeu. E então, não pode ser qualificado ou equiparado ao contrato de empreitada tal como vem definido no nº 3 do artº 2º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.
Vejamos se lhe assiste razão.

Mais do que à qualificação formal que a autarquia atribuiu ao negócio em apreço e dos instrumentos contratuais (permuta de bens presentes por bens futuros, depois substituída por compra e venda – venda neste caso - de terrenos e, por fim, compra e venda - compra neste caso – de habitações) que utilizou, temos que atentar na realidade fáctica que lhe subjaz. Os factos circunstanciada e exaustivamente descritos no acórdão recorrido e cuja enumeração se repete em 2., permitem extrair as seguintes conclusões:

- A CMMG pretendia levar a efeito a "erradicação de barracas" e proceder ao realojamento das famílias que nelas habitavam;
- Para isso dispunha de um terreno, *"no lugar do Camarnal"* para a construção de 53 fogos destinados e esse fim;
- Para a concretização da construção desses fogos contactou a PASOLIS, tendo com ela acordado nos termos já descritos: venda dos lotes de terreno com a obrigação de compra dos fogos ali a construir.

Em suma, a CMMG encomendou à PASOLIS a construção de 53 fogos destinados a habitação social, tendo para o efeito estabelecido com ela o complexo contratual que já se descreveu.

Como o recorrente também cita, o nº 3 do artº 2º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março define empreitada de obras públicas como "*o contrato administrativo celebrado mediante o pagamento de um preço, independentemente da sua forma, entre um dono de obra pública e um empreiteiro de obras públicas e que tenha por objecto quer a execução quer conjuntamente a concepção e execução das obras mencionadas no nº 1 do artigo 1º, bem como das obras ou trabalhos que se enquadrem nas subcategorias previstas no diploma que estabelece o regime do acesso e permanência na actividade de empreiteiro de obras públicas, realizados seja por que meio for e que satisfaçam as necessidades indicadas pelo dono da obra*".
Cremos que neste conceito cabe, sem dificuldade, a realidade objectiva onde assenta o contrato em apreço. Trata-se da construção de fogos para a satisfação das necessidades (habitação social) indicadas pelo dono da obra pública (a CMMG, a quem aquelas se destinavam), realizada por um empreiteiro de obras públicas (a PASOLIS) em consequência de contratos celebrados com o dono da obra e contra o pagamento de um preço.
Mas, se tal conceito não fosse suficiente (como o recorrente acha) para qualificar o negócio em causa como uma empreitada, a Directiva nº 93/37/CEE (a cuja adequada transposição o Decreto-Lei nº 59/99 essencialmente se destinou, como se deixou expresso no respectivo preâmbulo) desfaz qualquer dúvida. Efectivamente, diz no nº 1 do artº 1º que contratos de empreitada são os "*contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um empreiteiro ... e uma entidade adjudicante* ... [o Estado, as autarquias locais e regionais, nos termos da al. b) do mesmo artigo] *que tenham por objecto ... a realização,* ***seja por que meio for****, de uma obra que satisfaça as necessidades indicadas pela entidade adjudicante*" (destaque nosso).
Por sua vez, o "*Guia das regras relativas aos processos de adjudicação dos contratos públicos de obras*", editado no Luxemburgo em 1997 pela Comissão Europeia para esclarecimento interpretativo da Directiva 93/37/CEE dá como exemplo de realização de obra pública a que é "*financiada e realizada pelo empreiteiro, que será depois reembolsado pelo comprador*". Adianta, de seguida e por isso, que "*o âmbito de aplicação da Directiva é portanto o mais vasto possível, de modo a abran-*

abranger todas as formas contratuais a que uma entidade adjudicante possa recorrer para dar resposta às suas exigências específicas.
É oportuno salientar que a Directiva não abrange a simples compra de um bem imóvel já existente, na condição, como é evidente, de esse imóvel não ter sido construído para responder às necessidades indicadas pela entidade adjudicante, que previamente tenha subscrito o compromisso de o adquirir após terminado Neste último caso, tratar-se-ia, com efeito, de um contrato de promoção imobiliária abrangido pela directiva" (págs. 12 e 13).

Ora, a complexa realidade contratual em apreço é a materialização dos conceitos e regras consagradas na Directiva a que vimos fazendo referência pelo que bem concluiu o acórdão recorrido ao qualificar como empreitada de obras públicas o negócio por via do qual a CMMG encomendou à PASOLIS a construção de 53 fogos com o compromisso de lhos adquirir, o que agora pretende concretizar.

Tratando-se, como se trata, de uma verdadeira empreitada estava o mesmo sujeito ao respectivo regime jurídico, designadamente quanto à escolha do co-contratante para que, atento o valor envolvido, era obrigatória a prévia realização de concurso público.

A ausência de concurso público quando legalmente exigível – como era o caso - acarreta a nulidade do procedimento e do subsequente contrato por preterição de um elemento essencial (artºs 133º e 185º do Código do Procedimento Administrativo) o que constitui fundamento para a recusa do visto nos termos da al. a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Tem sido esta a jurisprudência constante deste Tribunal como se pode constatar, entre outros, no acórdão nº 16/03-29.Abr-1ªS/PL tirado no Recurso Ordinário nº 3/03.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa do visto ao contrato em questão, ainda em minuta.

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias.

Lisboa, 13 de Maio de 2003.

RELATOR: Cons. Pinto Almeida

Cons. Lídio de Magalhães

Cons. Ribeiro Gonçalves

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 22 /2003 – 17 JUNHO - 1ªS/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 18/03

CONTRATO DE MÚTUO – HABITAÇÃO SOCIAL – ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL – AUTARQUIA LOCAL – CRÉDITO BANCÁRIO

SUMÁRIO

1. O contrato de mútuo cujo objecto era o financiamento de uma aquisição de fogos para habitação social, a cujo contrato foi recusado o visto, deixa de ter finalidade, pelo que não é, neste caso, aplicável a norma excepcional da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.

2. Quando do empréstimo decorre aumento do endividamento líquido da autarquia, verifica-se violação da norma financeira definida na alínea a) do artigo 7.º da Lei nº 16-A/2002.

3. Em caso de celebração de um contrato de aquisição de habitação social em 2003 que careça de financiamento por via do recurso ao crédito bancário, o regime aplicável a este empréstimo é o constante do artigo 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, complementado pelo artigo 57.º do Decreto-Lei nº. 54/2003, de 28 de Março.

4. A norma constante do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 16-A/2002 não é incompatível com os princípios consignados nos artigos 65.º e 238.º, n.º 2 da CRP.

Conselheiro Relator
Adelina Sá Carvalho

Processo nº 3032/02
Sessão de 17-06-2003

ACÓRDÃO Nº 22 /2003 - 17 JUNHO - 1ªS/PL
RECURSO ORDINÁRIO Nº 18/03

I – RELATÓRIO

1. O **Acórdão n.º 23/2003**, de 25 de Fevereiro, recusou o visto ao contrato de mútuo, sob a forma de abertura de crédito, celebrado em 11 de Novembro de 2002 entre a **CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR** e o **Banco BPI, S.A.**, no montante de **€ 2.304.512**, destinado ao financiamento parcial da aquisição de 100 fogos em Baguim do Monte.

A recusa de visto resultou da violação de norma financeira, no caso a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio. Com efeito, tendo sido também recusado o visto à minuta do contrato de aquisição dos atrás mencionados 100 fogos pelo Acórdão n.º 88/2002, de 8 de Novembro (Processo n.º 2090/02), o qual foi confirmado, em sede de recurso, pelo Acórdão n.º 5/03, proferido em Plenário da 1.ª Secção em 28 de Janeiro, ficou inviabilizada aquela aquisição, pelo que deixou de se verificar o fundamento excepcional previsto na alínea c) do n.º 1 daquele artigo 7.º.

Acresceu a esta fundamentação a previsão de encargos sem cabimentação adequada, com os efeitos previstos na 1.ª parte da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformado, veio o Exmo Presidente da Câmara Municipal de Gondomar interpor recurso ordinário com extensas alegações, que aqui se dão por reproduzidas e que se têm por sintetizadas nas seguintes **conclusões:**

2.1 A verificação da legalidade do investimento a que se destina o empréstimo submetido a visto do Tribunal de Contas não é exigível, mas somente a indicação da respectiva finalidade, como resulta da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/02 de 31 de Maio, do artigo 29.º, n.º 3 da Resolução n.º 7/98 e do artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97.

2.2 É entendimento pacífico e uniforme no seio da Doutrina que a fiscalização prévia "apenas incide sobre certos actos e contra-

tos indicados na lei e, por outro, não representando um controlo de actividade, mas de actos, não permite um conhecimento global da actividade administrativa e financeira" – Do visto, Em Especial, de José F. F. Tavares, Almedina 1998, fls. 208 e 209 – sob pena de ficar subvertida a natureza do próprio visto prévio.

2.3 Conforme facilmente se comprova pela análise atenta e cuidada da cláusulas 2.ª e 4.ª n.º 2 do contrato junto aos autos, o empréstimo em causa destina-se única e exclusivamente a financiar programas de habitação social a promover pelo Município, não podendo ser utilizado para qualquer outro fim, no mesmo sentido militando todas as deliberações tomadas pela Câmara Municipal, pela Assembleia Municipal e pelo Instituto Nacional de Habitação.

2.4 Ao assim não entender, o acórdão recorrido violou o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/02, no artigo 29.º n.º 3 da Resolução n.º 7/98 e no artigo 44.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97.

2.5 Sem prescindir, o artigo 7.º da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio, padece de inconstitucionalidade formal e material, o que se invoca para os devidos e legais efeitos.

2.6 Inconstitucionalidade formal, porque o legislador não procedeu à alteração constante daquele normativo na respectiva Lei das Finanças Locais existente – Lei n.º 42/98 de 5 de Agosto, violando deste modo o artigo 238.º, n.º 2, CRP.

2.7 Inconstitucionalidade material, porque a indeterminabilidade da alínea c) do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/02, ao não definir os critérios legais a observar na verificação da excepção ali prevista, e ao reenviar a função do preenchimento do âmbito da previsão da norma referida para a Administração, viola o princípio da previsão ou da determinabilidade das leis, o que representa uma solução desproporcionada, face ao direito legalmente protegido no artigo 65.º da CRP – direito à habitação.

2.8 O ponto 3.3 do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, na sua alínea d), não refere expressamente que apenas se aplica às receitas. Sem embargo, e dado

o entendimento desse Venerando Tribunal, a Câmara procedeu a uma alteração orçamental de modo a incluir as rubricas de juros e amortizações e à cabimentação adequada da despesa.

2.9 Assim, deve o Tribunal de Contas considerar que não foi violada a norma financeira prevista no artigo 7.º da Lei n.º 16-A/02 de 31 de Maio, dado que os programas de habitação social se mostram expressamente excepcionados na alínea c) do referido preceito legal, e em consequência conceder o visto ao contrato de empréstimo submetido a visto, por não se verificar fundamento para a recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 98/97 de 26.8.

2.10 Bem como, conhecer das inconstitucionalidades suscitadas.

2.11 Deve ainda reconhecer a não verificação da falta de cabimentação adequada da previsão de encargos, e em consequência conceder o visto, devido ao facto do ponto 3.3 do POCAL não referir que apenas se aplica à parte da receita.

2.12 Caso não seja esse o entendimento do Tribunal, relativamente à conclusão anterior, deve ser concedido o visto, considerando a alteração orçamental efectuada, onde se mostram previstas as despesas com os juros e amortizações, bem como a cabimentação adequada.

3. Admitido o recurso, sobre ele se pronunciou o Exmo Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal no sentido da sua improcedência, salientando que a Lei n.º 98/97, ao regular a fiscalização prévia, não permite distinguir entre a fiscalização da legalidade e a fiscalização dos contratos, e alertando para o Acórdão n.º 4/2003 do Tribunal Constitucional que, incidindo sobre as questões de constitucionalidade suscitadas no recurso, concluiu pela inexistência de violação dos artigos 112.º, n.º 6, 165.º, n.º 1, alínea q) e 238.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

4. Já depois de emitido este parecer, veio o ilustre Recorrente, em aditamento à sua petição de recurso, juntar, como documento superveniente, a deliberação da Câmara de 17 de Abril último, pela qual foi adjudicada, mediante concurso público, a aquisição dos 100 fogos ao Consórcio Ferrei-

ra Construções, S.A. e Efimóveis Imobiliária, S.A., pelo valor de € 5.746.641, requerendo a sua junção aos autos por considerar serem novos elementos relevantes para a decisão.

O documento em questão foi admitido, sendo de novo o processo enviado ao ilustre Procurador-Geral Adjunto, que entendeu manter o seu anterior parecer.

Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

II – OS FACTOS

1. A factualidade apurada, como decorre dos documentos constantes dos autos e do Acórdão recorrido, é a seguinte:

1.1 No âmbito do protocolo celebrado com o Instituto Nacional de Habitação de 18 de Julho de 2001, a Câmara Municipal de Gondomar celebrou com o BPI em 11 de Novembro de 2002 um contrato de mútuo, sob a forma de abertura de crédito, no montante de € 2.304.512;

1.2 Aquele acordo de colaboração com o INH visava a "construção e ou a aquisição de 900 fogos destinados a arrendamento em regime de renda apoiada" e foi aprovado pela Assembleia Municipal de Gondomar em 9 de Abril de 2002;

1.3 A Assembleia Municipal aprovou na mesma sessão a aquisição dos imóveis e a contratação do correspondente financiamento;

1.4 Consultadas seis instituições de crédito, a Câmara, sob proposta do seu Presidente, aprovou a contratação de um empréstimo de € 18.607.655, o que foi autorizado pelo órgão deliberativo do Município em 27 de Setembro de 2002;

1.5 Este montante foi parcelado em nove contratos, de entre os quais o referido em 1.1;

1.6 Dado que da execução deste contrato decorria aumento do endividamento líquido da Autarquia e tendo em conta o quadro

legal fixado pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, o destino do produto do empréstimo haveria que integrar-se na excepção "habitação social" prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º daquela lei;

1.7 Visando o empréstimo financiar a aquisição de 100 fogos em Baguim do Monte e ficando inviabilizada esta aquisição pela recusa do visto à respectiva minuta de contrato, o objecto do contrato de mútuo ficou sem finalidade;

1.8 Face a esta circunstância, o empréstimo em questão deixou de integrar a excepção prevista na invocada alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, pelo que dele decorria aumento de endividamento líquido da autarquia, com a consequente violação da norma financeira consubstanciada na alínea a) da mesma disposição;

1.9 Finalmente, à solicitada cabimentação das despesas em relação a 2003, a Câmara respondeu que a dotação seria efectivada após "aprovação do respectivo contrato";

1.10 Porém, conforme previsto no ponto 2.3.4.2. alínea d) do POCAL, as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, além de legais estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, daí também a segunda causa de recusa de visto conforme o impunha a 1.ª parte da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97.

III - A LEI

1. A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, prevê que os municípios podem contrair empréstimos (n.º 1 do artigo 23.º), cabendo à Assembleia Municipal aprovar ou autorizar a respectiva contracção (alínea d) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

Em 31 de Maio de 2002, foi publicada a Lei n.º 16-A/2002, que aprovou a 1.ª Alteração à Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (OE de 2002); de acordo com o n.º 1 do seu artigo 7.º, as restrições que nele se

consagraram integraram e constituíram a forma de "garantir os objectivos do Governo em matéria de défice público para o conjunto do sector público administrativo, no qual se integram as autarquias locais..."

O referido artigo 7.º, epigrafado "endividamento municipal em 2002", dispunha como **regra geral** (alínea a) do seu n.º 1) que, desde 5 de Junho, não poderiam ser contraídos quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do endividamento líquido dos municípios no decurso desse ano orçamental. Ficaram **excepcionados** os empréstimos que visassem financiar programas de habitação social, a construção e reabilitação das infra-estruturas do EURO 2004 ou projectos com participação de fundos comunitários, devendo, contudo, ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito.

Daí que os empréstimos que, desde 5 de Junho, não coincidissem com qualquer das excepções atrás elencadas só poderiam ser contraídos até ao limite do endividamento líquido das câmaras nesse ano.

Sendo, assim, inquestionável a **natureza excepcional da norma da alínea c)** do n.º 1 daquele artigo 7.º, é indiscutível que as finalidades a prosseguir com a contracção destes empréstimos teriam de ser consistentes, reais e efectivas, o que, à evidência, não se verificaria se, tratando-se de habitação social, a respectiva contratualização se não efectivasse.

2. Neste quadro legal, o ilustre recorrente pretende introduzir, como fundamento para a obtenção, nesta fase, do visto ao contrato de mútuo em causa, dois tipos de questões:

2.1 A primeira assenta na inexistência de violação da alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, porquanto o empréstimo contraído pela Câmara se destina tão só à habitação social, integrando-se assim nas excepções naquele previstas.

Ora, nada mais é de exigir, na sua opinião, do que a indicação da finalidade, como resultará da Resolução do Tribunal de Contas n.º 7/98 (n.º 3 do artigo 29.º) e do n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, não podendo ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na lei o mínimo de correspondência verbal (n.º 2 do artigo 9.º do Código Civil).

De acordo com a alínea c) do n.º 1 daquele artigo 7.º, só seria obrigatório que, no empréstimo, fosse indicada a finalidade, não sendo de exigir a verificação da legalidade do investimento a que aquele se destina, pelo que está subtraída à fiscalização prévia a aquisição das habitações que determinaram o recurso à abertura do crédito.

2.2 A segunda resulta da invocada inconstitucionalidade formal e material da norma que prevê o endividamento municipal em 2002, já que, e em síntese, a Lei das Finanças Locais (lei de valor reforçado) não prevê quaisquer circunstâncias que permitam "suspender" os empréstimos sejam de que tipo forem, e muito menos os que se destinam a habitação social.

Violação mais significativa resulta de, nos termos do artigo 65.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, competir às Autarquias a construção de habitações económicas e gerais.

3. Quanto à remessa posterior do documento relativo à adjudicação ao consórcio Ferreira Construções, S.A. e Efimóveis Imobiliária, S.A. da aquisição de 100 fogos em Baguim do Monte, por deliberação da Câmara de 17 de Abril último, o Recorrente, ao solicitar a sua junção aos autos, invoca estar agora "sanada a ilegalidade que fundamentou a recusa de visto", pelo que, com esse outro fundamento, requer a concessão de provimento ao recurso.

4. Não assiste, porém, razão ao Recorrente, como se verá:

4.1 Quanto à 1.ª questão que suscita, a sua construção teórica ignora o que de substancial contém, em matéria de fiscalização prévia, a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cujo artigo 5.º, n.º 1, alínea c) define, como seu fim genérico, a apreciação da legalidade e do cabimento orçamental dos actos e contratos geradores de despesa, para, no seu artigo 44.º, n.º 1, referir que "*A fiscalização prévia tem por fim verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão*

conformes às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria."

No n.º 2 do mesmo artigo vem-se especificar que "*nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respectivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República*".

Como se salienta no Parecer do Exmo Representante do Ministério Público, não é possível concluir destes normativos leituras e interpretações que a lei não prevê, como seja a alegada distinção entre a fiscalização da legalidade e a da finalidade dos contratos.

Com efeito, e antes de mais, o próprio artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, define, no seu n.º 2, os princípios orientadores do endividamento municipal – **rigor e eficácia** – bem como os **objectivos** a prosseguir, ou seja a minimização de custos, prevenção de excessiva contracção temporal da amortização e não exposição a riscos excessivos. A este quadro de exigências, a Lei n.º 16-A/2002 – como, aliás, a Lei n.º 33-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado de 2003 – fez acrescer, pelo seu artigo 7.º, **a proibição de aumento do endividamento líquido**. Ora, as únicas excepções a esta proibição residiam na previsão da alínea c) do n.º 1 daquele artigo, pelo que, no caso em apreço, desde que do empréstimo resultasse o aumento do endividamento líquido do município, o financiamento objecto do contrato deveria destinar-se a uma **aquisição de fogos para habitação social contratualizada e em condições de se efectivar**, o que, como já atrás se salientou, não era possível por via da recusa de visto por parte deste Tribunal ao contrato respectivo.
Estando-se, assim, perante uma situação em que o **empréstimo acarretaria aumento do endividamento líquido** da Autarquia, ao Tribunal, que não podia ignorar a não verificação dos requisitos definidos pela lei nesta matéria, impunha-se recusar o visto ao contrato de mútuo celebrado pelo Recorrente, com fundamento em evidente **violação da norma financeira** consubstanciada na alínea a) do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002.

4.2 No que se refere ao n.º 3 do artigo 29.º da Resolução n.º 7/98 (Instrução e tramitação dos processos sujeitos a fiscalização prévia), nada nele se dispõe que possa interessar à tese defendida no recurso, porquanto se limita a referir que, dos processos relativos a empréstimos contraídos pelos municípios (n.º 1), deve constar a "finalidade do empréstimo, especificando-se ... o projecto concreto a financiar", face ao que não nos deteremos na sua apreciação.

4.3 Quanto às invocadas inconstitucionalidades, limitar-nos-emos a remeter para o Acórdão n.º 4/2003 do Tribunal Constitucional (www.tribunalconstitucional.pt), no qual, entre outras matérias, se apreciou da constitucionalidade do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002 (ponto 4 do Acórdão).

Este n.º 2, que dava ao Governo a possibilidade de reduzir as transferências a efectuar para as autarquias locais caso não fosse cumprido o disposto no n.º 1 daquele artigo 7.º, emana, à evidência, do normativo deste mesmo n.º 1, que foi a norma violada pelo contrato de mútuo em apreço.

Ora, no que respeita a este n.º 1, o Acórdão n.º 4/2003 refere-se-lhe como se tendo limitado "**a fixar um conjunto de regras de boa conduta financeira tidas como necessárias para se garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público administrativo no qual se integram as autarquias locais",** tendo-o feito em "termos estritamente precisos e vinculados...".

Entrando o Acórdão de seguida na análise do citado n.º 2 e concluindo pela sua compatibilidade com os princípios do artigo 242.º da CRP e, em consequência, com o princípio constitucional da autonomia local, por maioria de razão se pode concluir pela inexistência de inconstitucionalidade no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, designadamente no que se refere à norma consignada no artigo 238.º, n.º 2, da CRP.

Já no que respeita ao artigo 65.º da CRP (epigrafado "Habitação e Urbanismo"), cujos n.ºs 2 e 4 regulam o acesso à habitação de modo a congregar o Estado e as autarquias locais na partilha de competências nesta matéria, apenas se dirá que, ao

invés do invocado no Recurso, a habitação social foi, por certo em nome daqueles princípios, uma das excepções admitidas pelo n.º 1 do mesmo artigo 7.º, embora a sua contratualização, como atrás se demonstrou, tenha de estar efectivada, o que não aconteceu no caso em apreço, visto que, como se deixou demonstrado no Acórdão recorrido, o empréstimo deixou de corresponder a reais necessidades de financiamento quando, ao contrato de aquisição de fogos para habitação social, foi recusado o visto deste Tribunal.

4.4 Finalmente, sendo certo que neste Tribunal deu entrada o Processo n.º 1081/2003, relativo a um contrato de aquisição de fogos para habitação social celebrado entre a Câmara Municipal de Gondomar e o consórcio Ferreira Construções S.A. e Efimóveis Imobiliária S.A., neste momento em fase de apreciação, tal circunstância não tem a virtualidade de "ressuscitar" em cadeia quer o contrato ao qual foi recusado o visto com trânsito em julgado, daí decorrendo que o visto fosse também recusado ao contrato de mútuo de que se ocupa o presente recurso, quer este último.

Trata-se de um contrato novo, celebrado em 2003 e, enquanto tal, se carecer de sustentação financeira por via do recurso ao crédito bancário, o regime ao abrigo do qual tal empréstimo se enquadrará é o constante do artigo 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (OE 2003), complementado pelo artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março (decreto de execução orçamental).

Daí que o solicitado visto em sede de recurso, que o ilustre Recorrente veio introduzir com aquele fundamento, não tenha também qualquer sustentação na Lei n.º 16-A/2002 e na excepção prevista na alínea c) do n.º 1 do seu artigo 7.º.

IV - DECISÃO

Está, pois, confirmada – como atrás se fundamentou – **a violação directa da norma financeira consagrada na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio**, pelo que bem andou o Acórdão

recorrido quando accionou a previsão da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, recusando o visto ao contrato de mútuo celebrado pela Câmara Municipal de Gondomar.

Nestes termos, acorda a 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Plenário, em negar provimento ao recurso ordinário interposto pelo Ex.mo Presidente da Câmara Municipal de Gondomar, confirmando em consequência o Acórdão recorrido.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, em 17 de Junho de 2003.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

RELATOR: Cons.ª Adelina Sá Carvalho

Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves

Cons. Pinto Almeida

Fui presente
O Procurador Geral Adjunto

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO N.º 1/2003*

CULPA – DOLO – NULIDADE – ERRO DE JULGAMENTO – ANULAÇÃO DE JULGAMENTO

SUMÁRIO:

I. Nos autos, atenta a matéria de facto dada como provada, o juiz "a quo" apreciou a culpa e decidiu que a mesma não se verificara, quer a título de dolo, quer a título de negligência, pelo que, tendo havido expressa pronúncia sobre a questão da culpa do Demandado, não procede a arguição da nulidade do artº 668º nº 1-d) do C.P.C.

II. É igualmente nula a Sentença, quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão – artº 668º-nº 1-b) do C.P.C.
Mas, tal nulidade só ocorre quando haja falta absoluta de fundamentos e não quando a justificação seja apenas deficiente – o que é o caso – pelo que também improcede a referida nulidade da sentença da 1ª instância.

III. Não é por via de arguição de nulidades que se infirma a argumentação e a fundamentação das decisões mas através da invocação de erro de julgamento, o qual, porém, não fundamentou o recurso, sendo que o Tribunal de recurso não pode "transformar" a arguição de nulidades em "erro de julgamento".

IV. Não tendo o Digno Recorrente impugnado a matéria de facto (artº 690º-A do C. P. Civil) e considerando-se, que a matéria factual fixada não é deficiente, nem obscura nem contraditória, (artº 712º-nº 4 do CPC) improcede, finalmente o pedido, subsidiariamente formulado na motivação do Recurso, de anulação do julgamento

O Conselheiro Relator
Carlos Morais Antunes

Processo nº 4-JRF/2002
Sessão de 29.01.2003

---

* Transitou em Julgado em 15 de Fevereiro de 2003.

ACÓRDÃO Nº 1/2003 – 3ª S/PL
29 de Janeiro de 2003

R.O. nº 4 RO-JRF/2002
Processo nº 4/2002 – J.R.F.

I – RELATÓRIO

1. **Em 15 de Julho de 2002, no âmbito do processo de julgamento de responsabilidade financeiro nº 4/2002, foi, na 3ª Secção deste Tribunal, proferida a douta sentença n.º 13/2002 que absolveu o Demandado identificado nos autos, pelos factos descritos no requerimento de julgamento oportunamente apresentado pelo Ministério Público, que se dão como reproduzidos, e que, alegadamente, consubstanciariam infracção financeira geradora de pagamentos indevidos, no valor de 14.268.900$00 (71.172,97 €).**

2. **A douta sentença absolutória é, na sua parte decisória, do seguinte teor:**

   - A factualidade provada, consequente valoração e perspectiva jurídica que anteriormente descrevemos fundamentadamente permitem concluir no sentido de que se mostram preenchidos os pressupostos objectivos da responsabilidade imputada ao demandado pelo Ministério Público.

   - No entanto, a responsabilidade financeira reintegratória exige a verificação de culpa por parte do agente, independentemente do título. No caso concreto não se provaram factos susceptíveis de suportarem a imputação subjectiva quer a título de dolo quer de negligência.

   - Em consequência, não obstante ter-se provado integralmente a materialidade objectiva da infracção financeira imputada ao demandado este deverá ser absolvido por falta de culpa.

3. **Não se conformou com a decisão o Exmº Magistrado do Ministério Público, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º da Lei nº 98/97.**

Nas doutas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente afirma, em síntese:

- A Douta sentença sob recurso omitiu a apreciação e decisão sobre a culpa do Demandado na comissão, por omissão, dos factos ilícitos, dados como comprovados contra si e, só por isso, não conduziu à sua condenação tal como constava do peticionado pelo Autor.

- A questão da culpa constitui **matéria de direito**, que ao Tribunal competia apreciar, sob pena da nulidade da sentença (artº 668º do C.P.C.) tanto mais que o Autor alegou factos que fundamentam a culpa e tais factos não foram dados como "não-provados" pelo Tribunal.

- Estando verificados todos os pressupostos da responsabilidade por factos ilícitos (nexo de causalidade, dano e imputação do facto ao agente a título de culpa) só restaria ao Tribunal condenar o demandado no pedido formulado pelo Autor.

- Nestes termos será de considerar **NULA** e de nenhum efeito a douta sentença proferida, atento o apontado vício de omissão da matéria sobre a qual se deveria ter pronunciado, devendo ser substituído por outra, que determine a condenação do demandado nos termos do pedido.

- Mas, se assim não for entendido (o que somente, por hipótese, se configura), deverá esse Douto Tribunal, **determinar a anulação do julgamento e a sua repetição de harmonia com o disposto no artº 201º** do C. Proc. Civil, caso se considere que tenha havido omissão de referência a factos fundamentadores da culpa do demandado na decisão sobre a matéria de facto, que antecedeu a prolação da douta sentença final – o que aqui também expressamente se invoca.

4. **Por despacho de 1 de Outubro de 2002, foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade do ilustre Recorrente bem como a tem-**

pestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96°, n.° 1, a) e 97°, n.° 1 da Lei n.° 98/97.

5. O Demandado no processo de julgamento e ora Recorrido, notificado para responder ao recurso interposto nos termos do art.° 99° n.° 2 da Lei n.° 98/97, veio defender a improcedência do mesmo recurso.

Em síntese, alegou que:

- São as conclusões das alegações que delimitam o objecto do recurso jurisdicional.

- O recorrente apenas alegou e levou às conclusões do recurso a nulidade da sentença recorrida por omissão de pronúncia (art° 668°, n° 1, b), 1ª parte, do CPC) e a nulidade prevista no art° 201°, também do CPC, por o juiz ter igualmente omitido, na decisão sobre a matéria de facto que antecedeu a prolação da douta sentença, factos fundamentadores da culpa do ora recorrido.

- Improcedem, porém, as referidas duas nulidades.

- Com efeito, não foi cometida a nulidade da b) (1ª parte), do n° 1, do art° 668° do CPC porquanto o M° Juiz foi bem explícito em afirmar que "No caso concreto não se provaram factos susceptíveis de suportarem a imputação subjectiva que(r) a título de dolo quer de negligência.

- O M° Juiz ao decidir como decidiu pode ter eventualmente cometido erro de julgamento mas nunca omissão de pronúncia, porquanto a falta de prova de tais factos fez precludir, lógica e necessariamente, o conhecimento da culpa do recorrido – Em sentido algo idêntico, e como é jurisprudência pacífica, cfr. o ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 7/3/02, Proc. n° 47 440.

- O erro de julgamento não foi alegado nem o mesmo é de conhecimento oficioso, pelo que improcede a arguida nulidade por omissão de pronúncia relativamente à culpa do recorrido.

- Mas improcede, igualmente, a nulidade do artº 201º do CPC, pois a eventual circunstância do Mº Juiz não ter incluído factos relativos à culpa do recorrido na decisão sobre a fixação da matéria de facto que imediatamente procedeu a prolação da sentença recorrida não consubstancia a referida nulidade.

- Na verdade, e para além do mais, incumbia ao recorrente, após a leitura ou audição da decisão relativa à fixação da matéria de facto reclamar contra a deficiência, obscuridade, contradição ou falta de motivação da mesma, nos termos das disposições conjugadas do art.93º da Lei nº 98/97, de 26/8, artº 791º, nº 3 e artº 653, nºs 2 e 4, ambos do CPC.

- Como o recorrente não reclamou, aquela decisão da fixação da matéria de facto transitou em julgado, tanto mais que em tal julgamento intervieram testemunhas.

- De resto, se se tratasse de nulidade prevista no citado artº 201º do CPC deveria o recorrente tê-la arguido no prazo legal e há muito que o termo deste ocorrera quando o recorrente interpôs o presente recurso.

- Acresce que o recorrente não alegou na petição inicial da acção factos de onde se pudesse inferir, uma vez provados, a culpa do recorrido, antes se limitou a invocar meros juízos conclusivos ou meras alegações de direito.

- Mas a não se entender assim, o que só por facilidade de raciocínio se admite, então as normas dos arts. 89º, b) do artº 58º e nº 1 do artº 59º, todos da Lei nº 98/97, de 26/8, serão inconstitucionais quando interpretadas no sentido de ser permitido ao Ministério Público intentar acção de responsabilidade financeira reintegratória depois de, contra o mesmo agente, lhe ter sido exigida a reposição de idêntica quantia e da questão ter sido decidida nos tribunais administrativos, com trânsito em julgado, pois permitirá, por vezes, a dupla condenação pelos mesmos factos.

A título subsidiário, o Demandado veio ampliar o âmbito do recurso (artº 684º A- nº1 do CPC) defendendo que não há norma em vigor que

imponha a redução de 50% da remuneração base do vencimento do presidente da Câmara, em acumulação de funções.

Veio, ainda, o Demandado sustentar que, improcedendo tudo o que defendera, deveria decidir-se que agiu com mera negligência, o que justificaria a relevação da responsabilidade, ao abrigo do artº 64º – nº 2 da Lei nº 98/97.

II – OS FACTOS

A factualidade relevante e provada na douta sentença impugnada é a seguinte:
Factos provados:

"I – FACTOS PROVADOS

1. *O demandado Humberto Rocha exerceu funções de Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo de 3 de Janeiro de 1994 a 11 de Janeiro de 1998, como eleito local.*
2. *Durante todo este período o demandado foi, sempre, abonado pela totalidade do vencimento correspondente ao exercício das referidas funções em regime de exclusividade.*
3. *O processamento e pagamento de tais remunerações era efectuado pelos serviços da Autarquia sob dependência funcional do demandado enquanto Presidente da Câmara.*
4. *O demandado não fez qualquer reserva, ou declaração, sobre o exercício das funções autárquicas ocorrerem em regime de exclusividade, nomeadamente à Assembleia Municipal, ao Tribunal Constitucional ou aos serviços processadores de vencimentos na autarquia.*
5. *Durante os quatro anos do seu mandato, o demandado exerceu também a medicina privada nos termos e condições descritas nos números seguintes deste despacho.*
6. *Relativamente ao exercício da medicina, o demandado declarou, para os efeitos fiscais (I.R.S.) os seguintes rendimentos por prestação de serviços:*

   a) - Ano fiscal de 1994: 1.655.350$00;
   b) - Ano fiscal de 1995: 1.030.000$00;
   c) - Ano fiscal de 1996: 1.318.620$00;
   d) - Ano fiscal de 1997: 1.238.970$00;

7. *Durante o ano de 1994, o demandado prestou serviços clínicos a diversos associados da "ACASA – Associação de Cultura e Assistência dos Secretários Administrativos do Distrito de Aveiro".*
8. *Durante esse ano, efectuou 111 (cento e onze) consultas tendo recebido, daquela Associação, por tais serviços, o montante global de 266.400$00.*
9. *Os documentos de suporte aos pagamentos referidos no número anterior foram requisições de que cada sócio/beneficiário se fez acompanhar quando solicitou serviços médicos ao demandado.*
10. *Nesse ano de 1994, o demandado apresentou 111 (cento e onze) requisi*ções a pagamento assim discriminadas:

-- Em 07/01/94: 5 requisições a 2.400$00 = 12.000$00
-- Em 21/01/94: 15 requisições a 2.400$00 = 36.000$00
-- Em 01/03/94: 16 requisições a 2.400$00 = 38.400$00
-- Em 19/08/94: 19 requisições a 2.400$00 = 45.600$00
-- Em 23/09/94: 8 requisições a 2.400$00 = 19.200$00
-- Em 07/10/94: 8 requisições a 2.400$00 = 19.200$00
-- Em 02/11/94: 11 requisições a 2.400$00 = 26.400$00
-- Em 14/12/94: 13 requisições a 2.400$00 = 31.200$00
-- Em 30/12/94: 16 requisições a 2.400$00 = 38.400$00

TOTAL – 111 requisições = 266.400$00

11. *Ainda no ano de 1994, o demandado prestou idênticos serviços a beneficiários do "Instituto de Obras Sociais" dos CTT (Correios e Telecomunicações de Portugal).*
12. *Pela prestação desses serviços, auferiu o montante global de 357.150$00 repartindo da seguinte forma:*

- Janeiro	33.950$00
- Fevereiro	20.700$00
- Março	50.150$00
- Abril	45.900$00
- Maio	35.950$00
- Junho	22.150$00
- Julho	39.400$00
- Agosto	62.500$00
- Setembro	46.450$00
TOTAL	357.150$00

13. *O que vem descrito no número anterior equivale à prestação de 105 consultas aos beneficiários, durante o ano de 1994, a um preço médio de 3.390$00.*
14. *Ainda no ano de 1994 o demandado prestou serviços clínicos a beneficiários dos S.A.M.S. (Serviços de Assistência Médico-Social do Sindicato dos Bancários do Norte).*
15. *Por tais serviços auferiu de uma vez 19.000$00 e de outra 12.000$00, correspondentes a cerca de 14 consultas ao valor unitário de 3.150$00.*
16. *Os serviços prestados pelo demandado durante o ano de 1994 no exercício da medicina, aos beneficiários das três entidades atrás referidas, correspondem a um rendimento total de 666.550$00.*
17. *Os restantes 988.880$00 declarados para efeitos fiscais correspondem a consultas particulares no decurso daquele ano que a uma média de 6.000$00 por consulta significam 165 consultas no decurso desse ano.*
18. *Ainda no decurso do ano de 1994 o demandado estava contratualmente obrigado, com o Instituto de Obras Sociais dos CTT a cumprir um horário das 17 às 0 horas de 2ª. a 6ª. feira.*
19. *Durante o ano de 1995 o demandado continuou a prestar serviços clínicos a beneficiários das três entidades referidas anteriormente e a doentes particulares.*
20. *Para a Associação "ACASA" deu, nesse ano, 80 (oitenta) consultas que corresponderam a um rendimento de 203.040$00.*
21. *Para o "Instituto de Obras Sociais dos CTT", deu consultas pelas quais auferiu o rendimento de 482.100$00.*
22. *Considerando um custo unitário médio de 3.390$00 por consulta, tais rendimentos equivalem à prestação de cerca de 142 consultas.*
23. *Para o "SAMS", deu consultas médicas pelas quais auferiu 37.650$00 no ano de 1995 a que, ao custo médio unitário de 3.150$00, correspondem 12 consultas.*
24. *Os serviços prestados pelo Demandado no decurso do ano de 1995 aos beneficiários das entidades já referidas ascenderam a um rendimento de 722.650$00.*
25. *Os restantes 307.350$00 declarados para efeitos fiscais no decurso do ano de 1995 correspondem a consultas particulares que, atento um preço médio unitário de 6.000$00 por consulta significam 51 consultas no decurso deste ano.*
26. *No decurso do ano de 1996, o demandado prosseguiu com a sua actividade clínica de prestação de serviços a algumas das entidades anteriormente referenciadas a que acrescentou uma outra entidade denominada a "Associação dos Cuidados de Saúde da Portugal Telecom".*

27. *Pelos serviços clínicos prestados aos beneficiários desta última entidade no ano de 1996, auferiu o rendimento de 141.600$00 a que correspondem 40 consultas a um preço médio unitário de 3.750$00 por consulta.*
28. *Pelos serviços prestados aos beneficiários da "ACASA" durante o ano de 1996, o demandado recebeu 123.840$00, correspondentes a 43 consultas.*
29. *Pelos serviços prestados aos beneficiários do "Instituto de Obras Sociais dos CTT", recebeu a quantia de 130.200$00 durante o ano de 1996 que correspondem a 34 consultas a um preço médio unitário de 3.780$00.*
30. *Relativamente ao "SAMS", não se registou qualquer consulta prestada durante o ano de 1996.*
31. *Os serviços prestados durante o ano de 1996 às entidades PT, ACASA, e CTT, geraram um rendimento de 395.640$00 ao demandado.*
32. *Os restantes 922.980$00 declarados para efeitos fiscais no ano de 1996 correspondem a cerca de 154 consultas particulares a um preço médio unitário de 6.000$00.*
33. *Durante o ano de 1997, o demandado continuou a exercer medicina aos beneficiários de algumas das entidades referidas e a particulares.*
34. *Pelos serviços prestados à ACS da "Portugal Telecom", recebeu 134.200$00 a que correspondem cerca de 38 consultas a um preço médio unitário de 3.570$00.*
35. *Pelos serviços prestados à "ACASA", recebeu 43.770$00 a que correspondeu à prestação de 15 consultas.*
36. *Pelos serviços prestados ao "Instituto de Obras Sociais dos CTT", recebeu 109.800$00 a que correspondem 28 consultas a um preço médio unitário de 3.940$00*
37. *Não se registou qualquer consulta a beneficiários do "SAMS", no decurso do ano de 1997, efectuada pelo demandado.*
38. *Os serviços prestados pelo demandado às entidades referidas nos números anteriores no decurso do ano de 1997 ascendem a um rendimento de 287.770$00.*
39. *Os restantes 951.200$00 declarados para efeitos fiscais durante o ano de 1997 correspondem a cerca de 158 consultas prestadas a particulares a um preço médio unitário de 6.000$00.*
40. *A Inspecção Geral de Finanças procedeu a uma análise, recibo a recibo, sendo que muitos desses recibos, ou não tinham data, ou esta era ilegível, ou, então incompleta.*

41. *Relativamente ao ano de 1977 não foram apresentados recibos correspondentes à totalidade dos rendimentos declarados pelo demandado para efeitos fiscais.*
42. *Os valores expressos em muitos dos recibos, referem-se, não a um, mas a um conjunto indeterminado de consultas.*
43. *O método analítico seguido pela Inspecção Geral de Finanças peca por defeito na dimensão da actividade profissional privada do demandado no domínio do exercício da medicina que apurou.*
44. *O demandado colaborou com os funcionários da Inspecção Geral de Finanças fornecendo os documentos que tinha em seu poder e relativos ao exercício da actividade de medicina.*
45. *O demandado possuía tais documentos sem qualquer tipo de organização escritural ou contabilística de suporte.*
46. *Por causa da sua actividade médica o demandado nunca faltou ao cumprimento dos compromissos autárquicos a que se encontrava adstrito.*
47. *O demandado, na qualidade de A.A/recorrente instaurou o recurso contencioso de anulação no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra contra a Câmara Municipal de Ílhavo (RR/Recorrido) a que correspondeu o proc°. n°. 508/2000.*
48. *O desfecho de tal processo, objecto e fundamentos, constam da sentença proferida a 26/02/01 por aquele Tribunal e junta aos autos.*

II – FACTOS NÃO PROVADOS

1. *Todos os que no requerimento inicial ou na parte impugnatória da contestação se mostram em contradição ou prejudicados pelos que foram considerados provados.*
2. *Dos artigos 11°. a 77°. da contestação, sem prejuízo da factualidade assente como provada no ponto II, e apenas em relação à parte do articulado contestatório que parcialmente encerra aspectos factuais nada resultou provado para além do que vem descrito no ponto I.*

III - O DIREITO

O Ministério Público veio arguir a nulidade da sentença invocando que a sentença omitira a apreciação e decisão sobre a culpa do Demandado, ques-

tão que cometia ao Tribunal apreciar, pelo que a sentença seria nula face ao disposto no art.°668.°-n.°1-d) do C.P. Civil.

Vejamos, então, se procede tal arguição.

Nos termos do art.°668.°-n.°1-d) do C.P. Civil, a sentença será nula "*quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento*".

A nulidade não é de conhecimento oficioso e, quando a sentença admitir recurso ordinário, deve ser arguida em recurso, que pode ter como fundamento a arguição em causa. É a situação presente, pelo que nada obsta ao conhecimento e decisão da referida arguição de nulidade.

Tem a jurisprudência mantido uma orientação firme e unívoca sobre o entendimento a ser dado à expressão "*questões*" do preceito em análise.

Assim, e na sequência do que já Alberto dos Reis ensinava deve operar-se uma distinção entre, por um lado, "*questões*" e, por outro, "*razões*" ou "*argumentos*", entendendo-se que só a falta de apreciação das primeiras – das «*questões*» – integra a nulidade prevista no art.° 668.°-n.°1-d) do C.P. Civil, mas já não a integra a mera falta de discussão das "razões" e "argumentos" invocados para concluir sobre as questões (Alberto dos Reis, C.P. Civil Anotado, 5.°Vol., pág.143).

A jurisprudência tem, como referido, sido, desde há muito, perfeitamente unânime com este ponto de vista; dos inúmeros Acórdãos do S.T. Justiça, citamos, a título de exemplo, o Ac. de 6.1.77 in BMJ, n.° 263.°, pag.187:

> "*A omissão de pronúncia, como a lei expressamente preceitua – art.°668.°-n.°1-d), 1ª parte -apenas incide sobre questões postas ao Tribunal e não sobre os fundamentos produzidos pelas partes. É que não há omissão de pronúncia quanto a fundamentos, o que pode haver é falta de especificação deles*".

Não é, pois, necessário que se apreciem e conheçam de todos os argumentos apresentados, "*desde que se apreciem os problemas fundamentais e necessários à justa decisão da lide*" – (Ac. STJ de 5.11.80, in BMJ n.° 301.°-pag.395).

As «questões» cuja omissão fundamenta a nulidade em análise "*não abrangem os argumentos ou razões jurídicas invocadas pelas partes, por o juiz ser livre na interpretação e aplicação do direito, reportando-se, antes, às pretensões formuladas ou a elementos inerentes ao pedido ou à causa de pedir*" *(Ac. STJ de 25.2.97, in BMJ n.º 464 - pag.464).*
Uma última referência ao Ac. do STJ de 16.10.02, (in www.dgsi.pt/jstj.), que é exemplificativo da manutenção da orientação jurisprudencial:

> *"Tendo o Acórdão reclamado conhecido das questões que lhe competia apreciar, não incorre em nulidade por omissão de pronúncia por não ter respondido, um a um, a todos os argumentos da recorrida ou por não ter apreciado questões com conhecimento prejudicado pela solução dada à anterior questão".*

Feito o enquadramento doutrinário e jurisprudencial, vejamos se " in casu" ocorreu uma omissão de pronúncia, relevante para a verificação da nulidade arguida.

Refere o Exmo. Procurador-Geral Adjunto que a sentença omitiu a apreciação e decisão sobre a culpa do Demandado.

A culpa é uma questão que tem que ser analisada e decidida em sede de responsabilidade financeira reintegratória, uma vez que é elemento integrador daquela: nos termos do artigo 61.º-n.º 5 da Lei n.º 98/97, a responsabilidade financeira reintegratória só ocorre se a acção for praticada com culpa.
Assim, a omissão sobre a questão da culpa do Demandado é causa de nulidade da sentença nos casos em que se dê como adquirida a materialidade da infracção.

Nos autos, na sentença, no seu ponto n.º 3.5, dá como adquirida tal materialidade:

> *"A factualidade provada, consequente valoração e perspectiva jurídica que anteriormente descrevemos fundamentadamente permitem concluir no sentido de que se mostram preenchidos os pressupostos objectivos da responsabilidade imputada ao demandado pelo Ministério Público".*

Mas, logo a seguir, escreveu-se:
> *"No entanto, a responsabilidade financeira reintegratória exige a verificação de culpa por parte do agente, independentemente do título. No*

caso concreto não se provaram factos susceptíveis de suportarem a imputação subjectiva quer a título de dolo quer de negligência.
Em consequência, não obstante ter-se provado integralmente a materialidade objectiva da infracção financeira imputada ao demandado este deverá ser absolvido por falta de culpa.

Face ao exposto, não se vislumbra como é que se pode alegar que não houve pronúncia relativamente à questão da culpa do Demandado. É que o juiz apreciou a culpa e decidiu que a mesma não se verificara, quer a título de dolo, quer a título de negligência, atenta a matéria de facto dada como provada.

No entendimento do Juiz " a quo", embora os factos provados permitissem configurar uma infracção financeira reintegratória, como peticionado pelo M.ºP.º, os mesmos factos não permitiam configurar que a acção do Demandado tivesse sido praticada com culpa deste.

- **Sendo assim, e porque houve expressa pronúncia sobre a questão da culpa do Demandado, não procede a arguição da nulidade do art.º668.º-n.º1-d) do C. P. Civil, que se desatende.**

O Digno Recorrente não invocou, de forma clara, que a sentença também seria nula por falta de fundamentação, outra das causas de nulidade previstas no art.º668.-n.º1 do C.P. Civil.
Ainda que imperfeitamente expresso, retira-se, porém, das suas alegações e conclusões que a omissão de pronúncia que alegou também abrangeria a não fundamentação da decisão, por ser, também, integrável no "*apontado vício de omissão da matéria sobre a qual se deveria ter pronunciado*" – Conclusão D do recurso.
Vejamos, então, esta questão.

O art.º668.-n.º1-b) do C.P. Civil determina que a sentença é nula "*quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão*".
A doutrina e jurisprudência nacionais também são unânimes em considerar, a propósito deste normativo que a nulidade só ocorrerá quando haja falta absoluta de fundamentos e não quando a justificação seja apenas deficiente.
Assim, e a título exemplificativo:

- A nulidade prevista na alínea b) do n.º1 do art.º668.º do C.P. Civil só abrange a falta de motivação e não a falta de justificação dos res-

pectivos fundamentos – Ac.STA, de 10.5.73, in BMJ n.º228.º, pág 259; Ac.STJ de 11.11.87, in BMJ n.º371.º, pág.374;

- A nulidade de sentença ou acórdão prevista na alínea b) do n.º1 do art.º668.º do C.P. Civil é a falta absoluta de motivação e não uma motivação deficiente ou inaceitável -Ac.STJ, de 15.11.85, in Acórdãos Doutrinais n.º293.º, pág 640;

- Não se verifica a nulidade da alínea b) do n.º1 do art.º668.º do C.P. Civil se apenas está em causa a correcção dos fundamentos invocados -Ac.STJ, de 26.4.95, in Col.Jur., 1995, tomo 2.º, pág 57;

A excursão sobre a nossa jurisprudência permite considerar que também não se verificou, nestes autos, a nulidade do art.º668.º-n.º1-b) a que nos vimos referindo.

Na verdade, e apelando ao que já se transcreveu da parte decisória da sentença, o juiz decidiu que não se verificara culpa na conduta do Demandado, porque os factos provados não eram "*susceptíveis de suportarem a imputação subjectiva quer a título de dolo quer de negligência*".
A fundamentação da decisão está expressa, embora se reconheça que é escassa, mas tal deficiência não é causa de nulidade; antes, e como se decidiu no Ac. da Rel.Coimbra de 30.7.76, in Col.Jur., 1976, tomo 3, pág.560, "*o que se verifica é a falta de um labor analítico claramente expresso, como é apanágio de toda a boa decisão*"; e, no entendimento da Rel. de Lisboa (Ac. de 17.1.91, in Col.Jur., 1991, tomo 1, pág.121) "*afecta apenas o respectivo valor doutrinal, sujeitando-a, por isso, ao risco de ser revogada ou alterada, em recurso*".

A fundamentação exigível nas sentenças e outras decisões dos Tribunais é a que visa possibilitar às partes o recurso da decisão com perfeito conhecimento da situação, colocar o Tribunal de recurso em posição de exprimir um juízo concordante ou divergente, concretizando um controlo geral e externo sobre a fundamentação factual, lógica e jurídica da decisão (apud Ac. T. Constitucional n.º55/85, de 25.3, in Ac.TC,5.º-pág.467).

No caso dos autos esses requisitos estão verificados, permitindo aos interessados e ao tribunal de recurso analisar e decidir se a matéria de facto integra ou não uma conduta dolosa ou negligente do Demandado se o recurso se fundamentasse em erro de julgamento, que não foi invocado pelo Digno Recorrente.

- **Não é por via de arguição de nulidades que se infirma a argumentação e a fundamentação das decisões, sendo que o Tribunal de recurso não pode "transformar" a arguição de nulidades em erro de julgamento.**

Na verdade, a inidoneidade/inexactidão dos fundamentos que conduziram à decisão configuram erro de julgamento, mas não nulidade –Ac.STJ de 21.11.78 in BMJ n.º281, pág.241-; porém o erro não foi alegado nem consta das conclusões da alegação pelo que este Tribunal não pode conhecer esta matéria.

É pacífico que, nos termos do art.º690.º do C.P. Civil, o âmbito dos recursos se determina pelas conclusões da alegação do recorrente, só abrangendo as questões nelas referidas – Ver, por todos, o Ac. do STJ de 29.5.91, in Ac.Doutrinais, n.º364, pág. 545 – devendo conter, de forma concisa e clara, os fundamentos do recurso e as disposições legais violadas (Ac.STJ de 2.2.91, in AJ, 17.º-14), pois aos tribunais não compete perscrutar as intenções das partes, mas sim apreciar as questões que são submetidas ao seu exame (Ac.Rel.Lx. de 15.10.76, in BMJ n.º262, pág.189.

Percorrendo o item "CONCLUSÃO" das alegações é nítido que:

I. O Digno Recorrente se insurge contra a sentença por considerar que a mesma omitiu a apreciação e decisão sobre a culpa do Demandado, questão de direito que o juiz deveria ter analisado e que determinaria nulidade da sentença que expressamente invoca nos termos do art.º 668.º do C.P. Civil;
II. Subsidiariamente, o Digno Recorrente argúi a nulidade do despacho que fixou a matéria de facto, invocando expressamente o *art.º 201.º* do C.P. Civil, por omissão de factos fundamentadores da culpa do Demandado.

O objecto do recurso é inequívoco e os fundamentos das nulidades invocadas precisos e claros, não podendo este Tribunal, sob pena de ilegalidade por excesso de pronúncia, tentar lobrigar mais um fundamento para o recurso: o erro de julgamento.
É que, pura e simplesmente, este fundamento nunca foi invocado e é alheio à estruturação do recurso. Quando o Digno Recorrente alega e conclui que estariam verificados todos os pressupostos da responsabilidade por factos ilícitos do Demandado (Conclusão C), considera que o mesmo só não foi

condenado por omissão, por não apreciação e decisão sobre a questão da culpa. Daí a nulidade arguida, nunca se invocando o erro de julgamento.
Por isso, este Tribunal não o pode conhecer sob pena de excesso de pronúncia que lhe está vedado.

- **Em síntese:** a fundamentação da sentença é muito deficiente e incompleta mas não falta absolutamente, inviabilizando a arguida nulidade; mas permitiria uma impugnação por alegado erro de julgamento na apreciação que fez dos factos e da sua não integração em conduta culposa, procedimento que o Digno Recorrente não fez uso no recurso que interpôs e que não é possível a este tribunal oficiosamente recorrer.

O Digno Recorrente veio, ainda, requerer que o Julgamento fosse anulado com vista à sua repetição, invocando o disposto no art.º 201.º do C.P. Civil "*caso se considere que tenha havido omissão de referência a factos fundamentadores da culpa do demandado na decisão sobre a matéria de facto, que antecedeu a prolação da douta sentença final*".
Em primeiro lugar, não se descortina qual a nulidade processual invocada.
Nos termos do art.º 93.º da Lei n.º 98/97, é aplicável à audiência de julgamento o regime do processo sumário do Código do Processo Civil que determina, no art.º 791.º-n.º3, a fixação da matéria de facto por despacho judicial e a aplicação subsidiária dos art.ºs 652.º e 653.º do C.P. Civil.
Como se constata dos autos, tal regime foi cumprido, tendo o despacho sobre a matéria de facto sido lido às partes, não tendo havido qualquer reclamação contra a deficiência, obscuridade ou contradição da decisão ou contra a falta da sua motivação-art.º 653.º-n.º4 do C.P. Civil.

Assim, não se praticou acto que a lei não admite nem se omitiu acto ou formalidade prescrita pela lei que tivesse como consequência uma nulidade processual, sendo certo que também há muito se esgotara o prazo previsto no art.º 205.º do C.P Civil para a arguição de nulidade processual.

Por outro lado, não foi requerida a gravação da prova em audiência, que se realizou perante juiz singular, pelo que este Tribunal está impossibilitado de analisar a prova produzida em audiência e confrontá-la com a que consta do despacho judicial que a fixou –art.º 712.º-n.º1 do C.P. Civil.

O Digno Recorrente, aliás, nem sequer impugnou a matéria de facto (art.º 690-A) do C.P. Civil), e não a considerou deficiente, contraditória ou obscura.

Reitera-se, por último, que para além da contradição e da insubsistência da linha argumentativa do Digno Recorrente, nunca seria pela via da nulidade processual invocada que se fundamentaria o pedido subsidiário da anulação do julgamento.

A anulação poderia ser consequência deste Tribunal, mesmo oficiosamente, e se não fosse possível reapreciar a matéria de facto por não constarem todos os elementos probatórios (o caso dos autos), considerar deficiente, obscura ou contraditória a decisão sobre pontos determinados da matéria de facto ou ser indispensável a ampliação desta (art.º 712.º-n.º4 do C.P. Civil).

Ora, e ponderando essa possibilidade, este Tribunal considera, aliás na linha de pensamento do Digno Recorrente, que a matéria factual fixada não é deficiente, nem obscura nem aí se vislumbra contradição; também não se nos afigura indispensável a ampliação da factualidade em análise, pois os factos permitem, seguramente, uma decisão judicial sobre o objecto do litígio.

IV – DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam, em Plenário, os Juízes da 3ª Secção em :

- **Julgar improcedentes as nulidades da sentença arguidas pelo Recorrente;**

- **Negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter a decisão recorrida, que absolveu os Demandados identificados nos autos.**

- **Não são devidos Emolumentos** (art.º 20.º do Dec-Lei n.º66/96, de 31 de Maio).

- **Notifique.**

Lisboa, 29 de Janeiro de 2003

Conselheiro Relator
Cons. Morais Antunes

Conselheiros Adjuntos
Cons. Amável Raposo
Cons. Pinto Almeida

DECLARAÇÃO DE VOTO

O recorrente formula dois pedidos, sendo um a título principal – o pedido de condenação do demandado -, outro a título subsidiário – a repetição do julgamento para ampliação da matéria de facto -.

No que concerne ao pedido de condenação, o acórdão entende que o recorrente, de modo claro, coloca tão só a questão de saber se a sentença conheceu ou não conheceu da culpa e, de modo não claro, se a pronúncia sobre esse item é ou não fundamentada.

À questão clara, porque a sentença diz que os factos provados não induzem um juízo de culpa, o acórdão responde que há pronúncia sobre a culpa; quanto à questão menos clara, embora se considere escasso para afastar a culpa que a sentença se fique por aquela asserção apodíctica, o acórdão responde que a pronúncia sobre a culpa não é infundamentada.

E com essas respostas, dadas na base de uma **apreciação que não conhece dos factos dados como provados**, o acórdão arreda o pedido de condenação formulado pelo recorrente, como na mesma base, a seguir, arruma o pedido subsidiário de repetição do julgamento.

Ora, é esta aproximação meramente formal, **quando o recurso e o processo contêm elementos que outra requerem**, que não posso acompanhar.

É que o recorrente, pese embora a forma desfocada como coloca o pedido de condenação, parecendo fazê-lo exclusivamente decorrer de uma omissão de pronúncia sobre a culpa, **diz o necessário para se alcançar que a análise que ele faz dos factos provados é completamente diversa da que é feita na sentença**.

A sentença diz que "não se provaram factos susceptíveis de suportarem a imputação subjectiva quer a título de dolo quer de negligência" e absolve, **o recorrente conclui, ao contrário, que essa sentença deve "ser substituída por outra que determine a condenação"** (concl. D), que **"alegou factos que fundamentam a culpa"** (conc. B), **que estão "verificados todos os pressupostos de responsabilidade por factos ilícitos (nexo de causalidade, dano e imputação ao agente a título de culpa)"** (concl. C), **que "a questão da culpa constitui matéria de direito"** (concl. B), **e a**

alegação desenvolve porque é que no entender do recorrente os factos provados permitem concluir pela existência de culpa.

Estas conclusões suscitam questões que podem e deveriam ser tratadas com a autonomia que lhes é própria, porque, embora o recorrente pareça apresentá-las como cascata argumentativa - que não é - para resolver se houve ou não pronúncia sobre a culpa, elas transcendem esta questão. **E, pelo alcance que têm, não permitiriam dispensar uma reapreciação de mérito da sentença absolutória.**

Se é verdade que o objecto do recurso se define à luz das conclusões e das questões que nelas se colocam e se é exacto que as questões não se confundem com os argumentos que visam dilucidá-las, **a adequada enunciação pelo tribunal de recurso das questões que lhe cumpre resolver não pode deixar de ser feita tendo sempre em consideração quer a alegação de que as conclusões emergem e são síntese, quer o pedido que o recorrente formula em directa decorrência das questões que coloca.**

No caso, de acordo com a noção de "questões" que o acórdão, louvado em 4 arestos do STJ, oferece (fls 14), **quando o recorrente pede a condenação dizendo que a culpa é matéria de direito, que os factos provados induzem um juízo de culpa e que só a falta de pronúncia pôde conduzir à absolvição**, está a colocar com suficiente clareza, pelo menos, as seguintes questões, incontornáveis para este Tribunal:

1ª - Há ou não omissão de pronúncia sobre a culpa?
2ª - Existindo ou inexistindo essa omissão de pronúncia, estão ou não verificados os pressupostos de que depende a procedência do pedido de condenação?

Se a resposta à 1ª questão se pode bastar com o que diz o acórdão, sem interessar se o recorrente afirma a omissão de pronúncia por ter incorrido em lapso ao ler a sentença ou por errada qualificação do que dela consta, a **2ª coloca um verdadeiro problema de fundo, que excede as meras questões de forma com base nas quais o acórdão conclui pela improcedência do recurso**.

O acórdão desvaloriza as referidas conclusões tratando-as como meros argumentos que, em encadeamento lógico, permitiriam responder à única questão que reconhece colocada com clareza, a de saber se houve ou não pronúncia sobre a culpa.

Sucede que, além de essas conclusões não poderem funcionar como argumentos para resolver tal questão, é aparente e não real o encadeamento lógico que em exclusivo assim as acantona: por um lado, para resolver a questão de saber se houve ou não pronúncia sobre a culpa aquelas conclusões são inóquas e daí que o acórdão, nesse quadro, se dispense, e bem, de as analisar; por outro, nunca o pedido de condenação do demandado, que o recorrente formula, se poderia fundar no reconhecimento de que não houve pronúncia sobre a culpa. **A falta de pronúncia sobre a culpa torna a sentença nula, destrói a absolvição, mas daí nunca poderia decorrer a condenação que o recorrente entende justificar-se em face dos factos provados.** Por isso, quando o recorrente diz que a condenação só não foi proferida porque houve omissão de pronúncia sobre a culpa, ele não pretende com isso que o tribunal de recurso funde a condenação no reconhecimento da omissão de pronúncia sobre a culpa. O que ele pretende é que uma adequada pronúncia sobre os factos provados necessariamente há-de concluir pela existência de culpa.

Tudo assim me levando a concluir que as conclusões referidas, apesar do deficiente e ambíguo enquadramento lógico que o recorrente parece dar-lhes, têm valor por si próprias e é muito claro que o recorrente as formula no sentido de colocar esta instância, haja ou não na sentença falta de pronúncia sobre a culpa, perante o ónus de examinar os factos provados para poder decidir se, em face deles, a culpa foi ou não correctamente afastada pela sentença recorrida.

É que são questões que não ficam prejudicadas por se reconhecer que a sentença se pronunciou sobre a culpa.

E esta instância se está limitada pelas questões que o recorrente coloca, não o está pela forma como a sentença as resolve.

Uma coisa é ter-se a sentença pronunciado sobre a culpa, aspecto em que adiro ao acórdão, outra é saber se essa pronúncia deve, à luz dos factos, conduzir à absolvição, à condenação ou, subsidiariamente, à repetição do julgamento.

É esse exame de fundo que o recorrente pretende se faça e é esse exame que o acórdão se dispensa de fazer, quer a propósito do pedido de condenação, quer a propósito do pedido de anulação do julgamento, dessa forma incorrendo em omissão de pronúncia e deixando em aberto o que,

perante os termos do recurso, se apresenta como nuclear, ou seja, saber se os factos provados consubstanciam ou não a existência de culpa.

O acórdão impressiona-se pelo facto de o recorrente não alegar de modo expresso o erro de julgamento, mas **as conclusões do recorrente, lidas em sintonia com a alegação, de que são síntese e com o pedido de condenação, que delas é corolário, manifestamente mostram que o recorrente quer que esta instância verifique se os factos provados induzem a inexistência de culpa, como conclui a sentença, ou a existência de culpa e subsequente condenação, como pugna o recorrente.**

Quanto ao **pedido subsidiário de anulação do julgamento**, dir-se-á apenas que teria de analisar-se, improcedendo o pedido de condenação, em função das razões dessa improcedência, em função do exame dos factos, no quadro das exigências legais atinentes ao julgamento da matéria de facto e, se o pedido não suscita a matéria de facto a alargar, dentro do que, oficiosamente, à instância de recurso é permitido.

Mas não releva a excluir o pedido nem o eventual erro da norma processual em que se funda (artº 664º CPC), nem a inexistência de reclamação em audiência sobre a matéria de facto, nem a falta de gravação da prova.

E, **substantivamente**, porque o acórdão excluiu o exame dos factos, não vejo como pode concluir-se pela desnecessidade de repetir o julgamento asseverando que não há lugar a ampliar a matéria de facto e que, cito o acórdão, "este tribunal considera, aliás na linha de pensamento do digno recorrente, que a matéria factual fixada não é deficiente, nem obscura nem aí se vislumbra contradição". Há aqui algum paradoxo: o acórdão não aceita conhecer dos factos em que o recorrente pretende fundar a condenação mas, para excluir a repetição do julgamento, já adere à conclusão do recorrente de que a matéria de facto é clara, suficiente e não enferma de contradição.

É, de novo, a forma a prevalecer sobre o fundo, numa abordagem que, sendo incompatível com a velha ordem processual civil, a nova expressamente rejeita (artºs 2º, 156º, 264º, 265º, 713º, 2, 690º, 4 CPC).

É que hoje, acima da verdade material e da justiça substantiva, a justiça formal só prevalece quando estritos imperativos processuais assim o exijam, nomeadamente, o contraditório ou o direito de defesa. Neste caso, estes direitos estão acautelados e se a esse respeito alguma dúvida subsis-

tisse restaria ao tribunal fazer uso do convite de aperfeiçoamento previsto no nº 4 do artº 690º CPC, convite de que só faz sentido prescindir dentro do sentido e alcance que acabo de dar às conclusões e ao objecto do recurso.

Em síntese: sustentando o recorrente que os factos provados induzem a existência de ilícito e de culpa e a consequente condenação do demandado, a qual só não teve lugar porque o juiz omitiu pronunciar-se sobre a culpa, esta instância não pode limitar-se a confirmar a absolvição, por concluir que o juiz não incorreu na omissão invocada. É que isto responde tão só à questão da existência ou não da omissão de pronúncia sobre a culpa, mas deixa em aberto a questão de saber se os factos provados induzem ou não essa culpa, sendo certo que dizendo o ilustre recorrente que induzem e tendo, por isso, pedido a condenação do demandado, esta questão não só é suscitada como, na economia do recurso, é nuclear e, para esta instância, incontornável.

Tudo, naturalmente, salvo mais douta opinião.

29JAN03

Amável Raposo

SENTENÇA 2/2003*

REENVIO AO TRIBUNAL DE CONTRATO SUJEITO A VISTO - IMCUMPRIMENTO DO PRAZO - INEXISTÊNCIA DE CULPA

SUMÁRIO:

I A obrigação de reenviar contrato ao Tribunal no prazo de 30 dias, como previsto no nº 2 do artº 82º da Lei 98/97, 26AGO, supõe que o contrato esteja sujeito a Visto, que produza efeitos antes do Visto e que o contrato haja sido devolvido pelo Tribunal à Administração para instrução complementar.

II Os termos a quo e ad quem do referido prazo são, respectivamente, a data da recepção do pedido do Tribunal e a data em que o reenvio do contrato a Tribunal teve lugar.

III Havendo decorrido mais de 30 dias entre as referidas datas, a infracção, no seu elemento objectivo, existe.

IV Não pode, todavia, dar-se como verificada a culpa quando, provando-se as circunstâncias em que o atraso ocorreu, não tenha sido possível estabelecer que a dirigente incumbida do reenvio estava em condições de as prevenir ou de as remover por forma a dar cumprimento ao prazo.

O Conselheiro Relator
Amável Dias Raposo

Processo nº 3-M-2003
Sessão de 10.04.2003

* Transitou em Julgado em 20 de Maio de 2003

SENTENÇA Nº 02/03/ABR 10/3ªS

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO
Demandada: F..

I
RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Exmo. Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento, em processo autónomo de multa, de F.. Directora do Departamento Financeiro da CMB, adiante designada de demandada.

Invoca, em síntese, no requerimento inicial, adiante designado de R.I., que, mediante ofício por si assinado, a demandada reenviou ao Tribunal de Contas, em 09/04/01, um processo para fiscalização prévia, tendo o respectivo contrato sido outorgado em 04/10/00, com produção imediata de efeitos a partir desta data, reenvio que foi feito na sequência de devolução, pelo Tribunal, do mesmo contrato, em 27/10/00, com pedido de instrução complementar.

Considerando não ter sido pedida prorrogação do prazo para o reenvio, prazo excedido em 78 dias úteis, sem justificação, o MP, havendo a demandada como responsável pela omissão verificada, ao abrigo dos artºs 81º, 2 - referência que há-de rectificar-se para 82º, 2 - e 66º, 1, e), 2 da, como quando outra se não designe, lei 98/97, 26AGO, pede que seja condenada na multa de € 400.

A demandada, defendendo-se, sem contestar o atraso, invoca que, antes de os factos acontecerem, tinha superiormente alertado para a sobrecarga de trabalhos e de responsabilidades, resultante da acumulação de vários pelouros, que sobre ela impendia, o que não lhe permitia cumprir com rigor todas as suas obrigações, situação que, por falta de meios, não pôde ser resolvida. Mais invoca que para corresponder à solicitação do Tribunal tiveram que intervir serviços sobre os quais não detinha o controlo, no âmbito desses tendo ocorrido as anomalias que determinaram o atraso verificado.

Entende, em consequência, a demandada que o facto não lhe pode ser imputado a título de dolo e, sequer, a título de culpa.

Sendo o Tribunal competente e as partes legítimas e não havendo questões prévias ou incidentais a resolver, seguiu o processo para julgamento, que se efectuou dentro das formalidades legais, no final se havendo proferido despacho a fixar a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a), c), 93º e, do CPC, 791º, 3, de que não houve reclamação, tudo como da acta consta.

II
OS FACTOS

1. Factos provados

1.1 **A demanda**, reenviou ao Tribunal de Contas o processo referente ao 2º Contrato Adicional à empreitada de "Drenagem e Tratamento de Águas Residuais, Urbanas e Industriais – 4ª e 5ª fases e obras de ligação", celebrado entre o Município de Barcelos e a empresa Domingos da Silva Teixeira S.A.

1.2 O contrato, em apreço, **outorgado em 4 de Outubro de 2000 e que veio a ser visado** por este Tribunal em 26/04/01 mostra-se junto a fls 7-8, dando-se aqui como reproduzido.

1.3 À data em que o contrato foi celebrado, as obras que dele são objecto já haviam sido realizadas.

1.4 O processo havia sido remetido, inicialmente, para fiscalização preventiva do T. de Contas, através de ofício assinado pelo vereador, em exercício, substituto do Presidente da Câmara, tendo dado entrada, neste Tribunal, no dia **12 de Outubro de 2000**.

1.5 Em **27 de Outubro de 2000** o processo foi devolvido aos competentes serviços da CMB para instrução complementar, aí tendo sido recebido em **03 de Novembro de 2000**.

1.6 O processo reentrou no Tribunal no dia **09 de Abril de 2001**, através de ofício assinado pela demandada, datado de **05 de Abril de 2001**.

1.7 A demandada, embora se identificando no ofício respectivo como Directora do Departamento Financeiro, fez o reenvio na qualidade de

Directora do Serviço de Notariado, este integrado no Departamento de Administração Geral.

1.8 Não foi então apresentada qualquer justificação para o facto de o reenvio não ter sido feito antes e não havia sido requerida a prorrogação do prazo de reenvio.

1.9 A demandada sabia que, após recebido o pedido de instrução complementar feito pelo Tribunal, o contrato deveria ser reenviado no prazo de 30 dias.

1.10 À data dos factos, a estrutura orgânica dos Serviços da CMB é a que consta de fls 21-40, documento que aqui se dá como reproduzido.

1.11 De acordo com essa estrutura, a demandada que antes dirigia os serviços administrativos e financeiros, foi nomeada Directora do Departamento Financeiro em meados de 2000.

1.12 Além do cargo referido no ponto anterior, a demandada, no período a que respeitam os factos, desempenhava, em acumulação, as funções de chefia do Serviço de Notariado, bem como secretariava as reuniões da Câmara Municipal, tendo que estudar os pontos levados à apreciação do Executivo, o que representava para a demandada o correspondente acréscimo de tarefas, de desgaste e de responsabilidades.

1.13 A consciência que a demandada possuía de que não lhe era possível desempenhar cabalmente todas essas funções, levou-a a expôr o assunto ao Presidente da Câmara, em 03/09/98 e 19/01/00, conforme docs de fls 46 e 41-42, que aqui se dão como reproduzidos.

1.14 Igualmente se dá aqui como reproduzido o doc. de fls 44-46 que contem as conclusões parcelares do Relatório de Auditoria, à CMB, nº 60/99, da 2ª Secção deste Tribunal.

1.15 O pedido da demandada, feito na dita exposição de 19/01/00 tinha em vista dispensá-la das tarefas alheias à Direcção do Departamento Financeiro, mas, por razões indeterminadas, isso não foi satisfeito.

1.16 Os esclarecimentos pedidos pelo Tribunal eram do âmbito do Departamento do Ambiente (DA), para o qual, por isso, o assunto veio a ser canalizado.

1.17 O despacho da demandada, bem como a restante tramitação do pedido de instrução complementar, na CMB, mostram-se documentados nos doc.s de fls 50, 51, 52, que aqui se dão como reproduzidos, sendo os despachos/anotações de 6/11/00 da demandada e os de 13/11/00, 04/04/01 e 05/04/01 da Chefe da Divisão de Águas.

1.18 Dá-se aqui como reproduzido o doc. de fls 55, que dá conta das anomalias a que o Engenheiro da Divisão de Águas, que deveria prestar as informações solicitadas pelo Tribunal, atribui a inviabilidade de mais cedo as disponibilizar.

1.19 A demandada quando, em data indeterminada, se apercebeu de que não lhe havia retornado a informação da Divisão de Águas, contactou telefonicamente a Chefe da Divisão de Águas em termos que não foi possível determinar.

1.20 No período a que respeitam os factos houve a transferência da Divisão de Águas, o que motivou perturbação no Serviço, incluindo o extravio do documento a informar, o qual só chegou às mãos do Engenheiro que deu a informação em FEV01.

1.21 A assinatura de devolução da instrução complementar, como aliás, havia sucedido em relação ao adicional, deveria ter sido feita pelo Vereador substituto do Presidente da Câmara, sendo que a demandada a assegurou para obviar a maior atraso no reenvio do contrato.

1.22 A demandada é licenciada em Administração Pública, exerce funções na CMB desde 1986, é havida pelos seus superiores como uma funcionária muito dedicada, competente e eficaz no exercício das suas funções e não se apurou, apesar de os seus serviços terem sido sujeitos a cerca de uma dezena de inspecções de diversos organismos, que alguma vez tivesse sofrido sanção disciplinar ou tivesse sido sancionada por factos similares aos que são objecto deste processo.

1.23 O vencimento líquido mensal da demandada era em 2001, de **2.832,69 Euros.**

2. Factos não provados

Todos os que se mostrem em oposição com os factos provados e, expressamente:

2.1 A demandada agiu bem sabendo que o seu comportamento lhe não era legalmente permitido.

2.2 O acréscimo a que se alude em 1.12 não era compatível com a atenção e o cuidado que, nas demais circunstâncias provadas, requeria o controlo do prazo de reenvio do contrato.

2.3 O acréscimo a que se alude em 1.12 era compatível com a atenção e o cuidado que, nas demais circunstâncias provadas, requeria o controlo do prazo de reenvio do contrato.

III
O DIREITO

Os factos, como vêm imputados à demandada, constituem violação do artº 82º, 2, punível com multa pela al. e) do nº 1 e nº 2 do artº 66º.

Dispõe o nº 2 do artº 82º: "*Nos casos em que os respectivos actos ou contratos produzam efeitos antes do visto, os processos devolvidos devem ser de novo remetidos ao Tribunal no prazo de 30 dias a contar da data da recepção*"

A injunção de observância desse prazo supõe, por um lado, que o contrato esteja sujeito a Visto, por outro, que ele produza efeitos antes do Visto e, ainda, que o contrato haja sido objecto de devolução pelo Tribunal, para instrução complementar.

Os factos provados (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5) levam-nos a dar como verificados tais pressupostos, os quais, aliás, não foram objecto de qualquer controvérsia.

Igualmente está adquirido que o prazo de 30 dias para reenvio do contrato ao Tribunal não foi cumprido: recebida a devolução do contrato nos Serviços da CMB em 3 de Novembro de 2000, ele só veio a ser reenviado ao Tribunal em data que se situa entre 5 e 9 de Abril de 2001 (factos 1.5, 1.6).

Mas não basta o elemento objectivo para dar a infracção como verificada.

É, necessário, ainda, porque só há responsabilidade "se a acção for praticada com culpa" (artºs 61º, 5 e 67º, 3), **examinar se o atraso é de imputar à demandada a título de dolo ou de culpa, e, sendo, se alguma sanção há que aplicar e, havendo, a graduação dela.**

Estas as questões e a ordem que se vai seguir no tratamento delas.

Os factos provados afastam qualquer possibilidade de imputação a título de dolo. Não há dolo directo porque não se provou que a demandada tenha agido com a deliberada intenção de violar a lei (facto não provado 2.1). Mas também o dolo necessário ou eventual não ocorre porque a demandada, embora ciente do prazo a cumprir (facto 1.9), o que se prova ter feito foi no sentido de obviar ou minorar tal incumprimento (factos 1.17, 1.19, 1.21) e se é certo que o ilícito ocorreu, os factos não permitem concluir que ela o tenha representado como consequência necessária ou possível da sua conduta ou se tenha conformado com tal ilícito.

É, pois, em sede de eventual negligência (artº 15º, CP) que importa examinar melhor o que a demandada fez ou deixou de fazer, por forma a poder concluir se, dadas as circunstâncias, ela procedeu com o cuidado a que estava obrigada e de que era capaz.

Vejamos, primeiro, o que fez: recebido o pedido do Tribunal, despachou-o, em 3 dias, por forma a poder seguir para o Serviço que deveria prestar a informação, sendo que, 7 dias depois, a Chefe da Divisão de Águas do Departamento do Ambiente ordenava que a informação fosse prestada por um engenheiro dessa Divisão (facto 1.17).

E foi a partir daí que as coisas não funcionaram como seria desejável: o documento extraviou-se coincidindo com a perturbação e anomalias relacionadas com a mudança de instalações da dita Divisão e o engenheiro só o viria a receber em FEV01, ou seja, numa altura em que o prazo de reenvio já se havia esgotado (factos 1.18, 1.20).

Está assente que a demandada se apercebeu da falta de retorno da informação da Divisão de Águas e, embora não se tendo apurado quando e em que termos o fez, ela contactou a Chefe dessa Divisão (facto 1.19), sendo plausível que a esse contacto se devam as diligências que levaram à descoberta do documento extraviado.

E logo que recebeu a resposta da Divisão de Águas, a demandada, no mesmo dia, reenviou o contrato ao Tribunal (factos 1.6, 1.17), assinando ela e não levando o assunto ao Vereador para não exceder mais o prazo (facto 1.21).

Fazendo assim, procedeu a demandada com a diligência que, nas circunstâncias do caso, lhe era exigível e de que era capaz?

Os factos referidos, bem como o perfil da demandada, pessoa havida como muito dedicada e competente (facto 1.22), a acumulação de funções que exercia (facto 1.12), a preocupação que já antes dos factos demonstrara junto do Presidente relativamente à impossibilidade de desempenhar cabalmente todas essas funções (factos 1.13, 1.15), o facto de a sua acção tendente ao reenvio do contrato se situar no âmbito de funções próprias de um Departamento de que não era a Directora (facto 1.7), o facto de as anomalias que estiveram na origem do atraso haverem ocorrido em Departamento que não era o seu e em razão de factos que a outrem caberia, em primeira linha, prevenir ou fazer cessar (factos 1.16, 1.18, 1.20), o facto de as múltiplas inspecções de que foi alvo desde 1986 não terem determinado quaisquer procedimentos contra a demandada (factos 1.14, 1.22), se não permitem fundar resposta afirmativa à questão posta, não autorizam o tribunal a concluir negativamente, non liquet que os factos não provados 2.2, 2.3 expressivamente reflectem em relação a aspecto nuclear subjacente à discussão da causa, a saber, a possibilidade de a demandada evitar o atraso, nas circunstâncias em que ele se verificou e no contexto de acumulação de funções que na altura detinha.

Em síntese: **dos factos provados e não provados não é possível formar juízo positivo de que a demandada tenha agido com culpa e, assim sendo, prejudicadas como estão as demais questões acima enunciadas, o Tribunal não pode deixar de a absolver.**

IV
DECISÃO

NESTES TERMOS, *julgo improcedente a acção que o* MINISTÉRIO PÚBLICO *move a* F e, *em conformidade, não se tendo provado que tenha agido com culpa, absolvo-a.*

Sem emolumentos.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

10 Abril 03

Amável Raposo
(Juíz Conselheiro)

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA*

* *A Crónica da Jurisprudência,* elaborada no *Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP),* inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2003, 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

AUTARQUIA LOCAL
DOC 303207 190
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES
DOC 303172 185
CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA
DOC 303189 186
CONCURSO PÚBLICO
DOC 303083 188
DOC 303085 188
DOC 303172 185
DOC 303189 186
CONTAGEM DO PRAZO
DOC 303083 188
CONTRATO ADICIONAL
DOC 303164 190
CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO
DOC 303082 187
CONTRATO DE EMPREITADA
DOC 303084 189
DOC 303164 190
DOC 303172 185
DOC 303189 186
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO
DOC 303162 185
DOC 303163 186
CRITÉRIO DE APRECIAÇÃO
DOC 303172 185
CULPA
DOC 303131 198
DOC 303188 197
DÉFICE PÚBLICO
DOC 303082 187
DESPESA PÚBLICA
DOC 303207 190
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 303085 188
EMPRÉSTIMO
DOC 303207 190

ENCARGO FINANCEIRO
DOC 303082 187
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO
DOC 303162 185
DOC 303163 186
DOC 303207 190
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL
DOC 303082 187
DOC 303162 185
DOC 303163 186
DOC 303207 190
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
DOC 303207 190
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
DOC 303131 198
HABITAÇÃO SOCIAL
DOC 303083 188
DOC 303085 188
DOC 303164 190
IMPUTAÇÃO DO FACTO AO AGENTE
DOC 303131 198
INFRACÇÃO FINANCEIRA
DOC 303184 195
DOC 303185 195
DOC 303186 196
DOC 303188 197
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO
DOC 303184 195
DOC 303185 195
DOC 303188 197
MULTA
DOC 303184 195
DOC 303185 195
DOC 303186 196
DOC 303188 197
MUNICÍPIO
DOC 303082 187
DOC 303085 188
NULIDADE
DOC 303083 188
DOC 303131 198

DOC 303162 185
DOC 303172 185
PAGAMENTO INDEVIDO
DOC 303084 189
RECEPÇÃO PROVISÓRIA DA OBRA
DOC 303164 190
RECURSO ORDINÁRIO
DOC 303082 187
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
DOC 303184 195
DOC 303185 195
DOC 303186 196
DOC 303188 197
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA
DOC 303131 198
TRABALHOS A MAIS
DOC 303164 190
VIOLAÇÃO DE NORMA FINANCEIRA
DOC 303084 189
VISADO COM RECOMENDAÇÃO
DOC 303189 186
VISTO TÁCITO
DOC 303083 188

CONTROLO PRÉVIO

(1.ª SECÇÃO)

303162

ACÓRDÃO N.º 4/2003 – 1.ª S/SS 14 de Janeiro de 2003
Processo n.º 2580 e 2581/2002

I. O art. 7.º, n.º 1, da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio, veio consagrar a proibição genérica de contracção de empréstimos que impliquem o aumento do endividamento líquido das autarquias, excepcionando, entre outros, os empréstimos destinados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, como foi o caso, devendo contudo ser utilizados prioritariamente os recursos financeiros próprios para esse efeito.

II. A contracção dos empréstimos ocorreu quando a Câmara tinha já assumido e pago os encargos resultantes dos projectos, os quais, por sua vez, já se encontravam integralmente concluídos.

III. Face ao exposto, o acto que autorizou a contracção dos empréstimos é nulo por impossibilidade do seu objecto – al. c) n.º 1 do art. 133.º do CPA, sendo, em consequência, nulos os respectivos contratos.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / NULIDADE

303172

ACÓRDÃO N.º 36/2003 – 1.ª S/ss de 25 de Março de 2003
Processo n.º 94/2003

I. A fixação de critérios de avaliação da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes, diferentes dos previstos no programa de concurso tipo constante de portaria em vigor, apenas é permitida, ainda de acordo com o referido programa, "quando se trate de obra cuja elevada complexidade técnica, especialização e dimensão o justifiquem".

II. A alteração desses critérios, em violação da lei, constitui uma violação grosseira dos princípios fundamentais de igualdade e da concorrência – arts. 9.º e 10.º do DL 197/99 de 8 de Junho, acarretando a nulidade do contrato – arts. 133.º/2, al. d) e 185.º/1 do CPA.

III. Acresce ainda que, os encargos assumidos, para além de legais, devem ter cabimento em verba orçamental própria.

AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CONTRATO DE EMPREITADA / CONCURSO PÚBLICO / CRITÉRIO DE APRECIAÇÃO / NULIDADE

303189

ACÓRDÃO N.º 45/2003 – 1.ª S/ss de 8 de Abril de 2003
Processo n.º 421/2003

De acordo com o quadro normativo vigente ao tempo do procedimento concursal, as indicações económicas e financeiras constantes do programa do concurso, deviam ter sido elaboradas com base na média dos três últimos exercícios (1998, 1999 e 2000) e não apenas com base na última declaração periódica de rendimentos - Portaria 1454/2001 de 28/12, alterada pelo disposto na Portaria 509/2002 de 30/04.

CONTRATO DE EMPREITADA / CONCURSO PÚBLICO / CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA / VISADO COM RECOMENDAÇÃO

303163

ACÓRDÃO N.º 46/2003 – 1.ª S/ss de 8 de Abril de 2003
Processo n.º 103 e 104/2003

I. Aos contratos de empréstimo celebrados (outorgados) em 2003 aplica-se o regime previsto no art. 19.º da Lei n.º 32-B/2002 de 30 de Dezembro (aprovou o Orçamento de Estado para 2003), que veio impor medidas fortemente restritivas ao endividamento municipal em 2003.

II. Os empréstimos em questão não se enquadram na excepção consagrada no n.º 6 do art. 19.º (empréstimos para financiamento de infra-estruturas do Euro 2004) e, por outro lado, o seu valor global excede, em muito, o montante que foi atribuido à Câmara pelo rateio a que se refere o n.º 3 do mesmo artigo, pelo que constituem um aumento do endividamento

líquido global dos municípios com violação directa do n.º 4, ainda, do citado art. 19.º.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

303082

ACÓRDÃO N.º 2/2003 – 1.ª S/PL de 28 de Janeiro de 2003
R.O. n.º 20/02
Processo n.º 1779/2002

I – No cálculo do endividamento líquido de um Município, para efeitos do art.º 7 da Lei 16-A/2002 de 31 de Maio, há que afastar as "dívidas" de outra natureza que não as que resultam do recurso ao crédito, como resulta da adopção de um conceito homólogo do de "dívida pública", como o "conjunto de situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público".

II – Mesmo que tenha havido um procedimento iniciado antes da entrada em vigor da Lei 16-A/2002, o momento determinante para a aplicabilidade da Lei é o da contracção do empréstimo, que se efectiva, quando um dos concorrentes é a Caixa Geral de Depósitos, ao abrigo do seu Regulamento (aprovado pelo Decreto n.º 694/70 de 31 de Dezembro), pela expressa comunicação a esta instituição, por parte do executivo camarário, da aceitação das cláusulas contratuais propostas por tal instituição.

CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / ENCARGO FINANCEIRO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / DÉFICE PÚBLICO / MUNICÍPIO / RECURSO ORDINÁRIO

303083

ACÓRDÃO N.º 5/2003 - 1S/PL De 28 de Janeiro
RECURSO ORDINÁRIO N.º 28/02
(Processo n.º 2090/02

1. O prazo de 30 dias, a que alude o art. 85.º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto (formação de visto tácito), conta-se nos termos previstos no art. 279.º do C. Civil (designadamente na sua alínea b)).

2. Para a aquisição de casas de habitação social, designadamente as relativas ao Programa Especial de Realojamento, o procedimento adequado é o concurso público, conforme imposto, entre outros, pelos artºs 8.º a 10.º e 80.º do Decreto Lei n.º 197/99 de 8 de Julho.

3. A não observância injustificada do procedimento referido no n.º anterior conduz à nulidade do contrato e, consequentemente, à recusa do visto - artºs 133.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo e 44.º n.º 3 al. a) da citada Lei n.º 98/97.

4. A aquisição de fogos ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 197/95 de 29 de Julho só é possível nas circunstâncias aí descritas, de que se destaca o facto de esses fogos já terem de existir no mercado (não se aplicando, por conseguinte, quando se trata de fogos a construir).

CONCURSO PÚBLICO / HABITAÇÃO SOCIAL / VISTO TÁCITO / CONTAGEM DO PRAZO / NULIDADE

303085

ACÓRDÃO N.º 7/03 – 1S/PL de 18 de Fevereiro
RECURSO ORDINÁRIO N.º 4/03
(Processo n.º 2874/02)

1. Para a aquisição de casas de habitação social, a construir em terrenos que pertencem ao Municipio, o procedimento adequado é a empreitada de obras públicas, quer no âmbito do Decreto-Lei nº405/93 de 10 de Dezembro (cfr. art.º 1.º n.º 4), quer no 59/99 de 2 de Março (cfr. art.º 2.º n.º 3).

2. No âmbito do Decreto-Lei n.º 405/93 as empreitadas de obras públicas de valor superior a 20.000 contos estavam obrigatoriamente sujeitas a concurso público – n.º 6 do artigo 50.º (na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 101/95 de 19 de Maio) conjugado com os restantes n.os do mesmo artigo.

3. Nas situações previstas (supra em 1.) é completamente desajustado o Município promover a celebração de um CDH entre um empreiteiro e o INH - Decreto-Lei n.º 165/93 de 7 de Maio.

4. A não realização injustificada do concurso público, quando este é imposto por lei, conduz à nulidade do contrato e, consequentemente, à recusa do visto — arts. 133.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo e 44.º n.º 3 al. a) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.

CONCURSO PÚBLICO / HABITAÇÃO SOCIAL / MUNICÍPIO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

303084

ACÓRDÃO 6/03 - 1S/PL de 4 de Fevereiro
RO N.º 5/2000
(Processo n.º 13058/99)

Tendo-se efectuado pagamentos por força do contrato, antes de o submeter a fiscalização prévia, em clara violação do disposto no art.º 45.º n.º 1 da lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, verifica-se o fundamento de recusa do visto previsto no art.º 44.º n.º 3 alínea b) do mesmo diploma legal - violação directa da norma financeira.

CONTRATO DE EMPREITADA / PAGAMENTO INDEVIDO / VIOLAÇÃO DE NORMA FINANCEIRA

303164

ACÓRDÃO N.º 14/2003 – 1.ª S/PL de 1 de Abril de 2003
Processo SRM n.º 136/2002

I. Como se dispunha no n.º 2 do art. 198.º do Dec. Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro, o seu n.º 1, sobre a vistoria da obra para efeitos de recepção provisória, era também aplicável "à parte ou partes da obra que, por força do contrato, possam ou devam ser recebidas separadamente", de onde decorre a possibilidade dada ao dono da obra, pelo n.º 2 do art. 199.º, de fazer "a recepção provisória da parte dos trabalhos que estiver em condições de ser recebida".

II. In caso, o segundo auto de recepção provisória veio confirmar que no primeiro, sendo parcial, não estavam incluídos os trabalhos relativos a infra-estruturas.

III. Os trabalhos integrantes do contrato adicional, por corresponderem a trabalhos que não foram previstos ou incluídos no contrato inicial, respeitarem à realização da mesma empreitada e se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, qualificam-se, de acordo com o art. 26.º do citado diploma, como trabalhos a mais.

CONTRATO ADICIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA / HABITAÇÃO SOCIAL / TRABALHOS A MAIS / RECEPÇÃO PROVISÓRIA DA OBRA

303207

ACÓRDÃO N.º 23/2003 – 1.ª S/PL de 17 de Junho de 2003
Recurso Ordinário n.º 16/03
Processo n.º 3191/2002

I. A Lei n.º 16-A/2002, de 31/5, estabeleceu, relativamente aos municípios, que não podem ser contraídos quaisquer empréstimos que impliquem aumento do seu endividamento líquido com as excepções constantes da alínea c) do n.º 1.

II. Tendo-se constatado que o empréstimo em questão foi contraído após a entrada em vigor da referida Lei, fez aumentar o endividamento líquido da autarquia e não se enquadrou em nenhuma das excepções contidas na alínea c) do n.º 1 do art. 7.º de tal Lei, ocorreu violação do disposto no referido artigo o qual, contendo norma financeira, propicia a recusa de visto nos termos da alínea b) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AUTARQUIA LOCAL / EMPRÉSTIMO / DESPESA PÚBLICA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

EFECTIVAÇÃO DE

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3.ª SECÇÃO)

303184

SENTENÇA N.º 4/2003, de 5 de Maio
(Processo n.º 5-M/2003)

I. A inobservância dos prazos previstos nos artigos 81.º n.º 2 e 82.º n.º 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, é susceptível de configurar procedimento sancionatório – art.º 66.º n.º 1-e) da Lei e pode, ainda, consubstanciar a infracção financeira prevista no art.º 65/1/b), conjugada com o disposto no artº 82/4, se os responsáveis não fizerem cessar de imediato todas as despesas emergentes dos contratos em causa.

II. A inobservância desses prazos e, aliás, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exigem, para a sua punibilidade, que o comportamento do agente seja culposo – arts. 65/3 e 4, 66.º/3, 67.º/2 e 3 e 61.º/5.

III. Os factos provados evidenciam que um dos demandados, agiu com falta de cuidado e zelo no cumprimento dos preceitos legais e no desempenho diligente dos deveres funcionais que se impõe observar no âmbito da legalidade financeira.

IV. O circunstancialismo que rodeou a omissão da remessa do processo ao Tribunal, não sendo desculpável, só é susceptível de uma censura mínima e justifica que "in casu" se proceda à atenuação especial da sanção a aplicar – art. 72.º do C. Penal.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA

303185

SENTENÇA N.º 5/2003, de 5 de Maio
(Processo n.º 11-M/2002)

I. A inobservância dos prazos previstos nos artigos 81.º n.º 2 e 82.º n.º 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, é susceptível de configurar procedimento sancionatório – art.º 66.º n.º 1-e) da Lei.

II. Não basta, porém, demonstrar-se a materialidade da conduta, é necessário que a remessa tardia seja imputável ao Demandado e, ainda, que não haja causa de justificação que exclua a culpa do agente.

III. Não se tendo provado, no caso dos autos, factos susceptíveis de suportarem a imputação subjectiva quer a título de dolo quer de negligência deve o demandado ser absolvido.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA

303186

SENTENÇA N.º 6/2003, de 7 de Maio
(Processo n.º 6-JRF/2002)

I. A falta de remessa do contrato adicional ao Tribunal de Contas violou o disposto no art. 7.º do Dec.-Lei n.º 161/99 e consubstancia uma infracção financeira uma vez que o visto de Tribunal de Contas, quando exigível, é condição de eficácia financeira dos contratos – art. 45.º-n.º 1 da Lei n.º 98/97: sem o visto do Tribunal, os pagamentos efectuados por força do contrato são ilegais.

II. A violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas ou compromissos é sancionável nos termos do art. 65.º-n.º 1-b) e n.º 2 da Lei 98/97, exigindo-se, para a sua punibilidade, que o comportamento do agente seja imputável a título de culpa, art. 65.º n.º 3 e ss., art. 67/2 e 3 e 61.º/5 da Lei, o que "in casu" se demonstrou relativamente a um dos Demandados.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA

SENTENÇA N.º 7/2003, de 9 de Maio
Processo n.º 7-M/2003

I. A obrigação de reenviar contrato ao Tribunal no prazo de 30 dias, como previsto no n.º 2 do art. 82.º da lei 98/97, 26AGO, supõe que o contrato esteja sujeito a Visto, que produza efeitos antes do Visto e que o contrato haja sido devolvido pelo Tribunal à Administração para instrução complementar.

II. Os termos a quo e ad quem do referido prazo são, respectivamente, a data da recepção do pedido do Tribunal e a data em que o reenvio do contrato a Tribunal teve lugar.

III. Havendo decorrido mais de 30 dias entre as referidas datas, a infracção, no seu elemento objectivo, existe.

IV. O facto de o dirigente que recebeu o pedido de instrução complementar se ter limitado a despachá-lo para determinado Serviço subalterno e a assinar o ofício de devolução ao Tribunal, com meses de atraso, sem que tenha alertado para a existência de prazo, sem designar prazo e sem pedir prorrogação do prazo ao Tribunal, depõe no sentido de que esse dirigente não terá procedido com o cuidado a que estava obrigado e de que era capaz.

V. Tendo esse dirigente a profissão de advogado, o facto de não ter tido consciência de que a resposta estava sujeita a prazo, ao invés de a infirmar, antes depõe no sentido da conclusão anterior.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / MULTA / CULPA

ACÓRDÃO N.º 1/2003 – 3.ª S/PL de 29 de Janeiro de 2003
R.O. N.º 4 RO-JRF/2002
Processo n.º 4/2002 – J.R.F.

I. Nos autos, atenta a matéria de facto dada como provada, o juiz "a quo" apreciou a culpa e decidiu que a mesma não se verificara, quer a título de dolo, quer a título de negligência, pelo que, tendo havido expressa pronúncia sobre a questão da culpa do Demandado, não procede a arguição da nulidade do art. 668.º n.º 1-d) do CPC

II. É igualmente nula a Sentença, quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão – art. 668.º-n.º 1-b) do CPC.

III. Mas, tal nulidade só ocorre quando haja falta absoluta de fundamentos e não quando a justificação seja apenas deficiente - o que é o caso – pelo que também improcede a referida nulidade da sentença da 1.ª instância.

IV. Não é por via de arguição de nulidades que se infirma a argumentação e a fundamentação das decisões mas através da invocação de erro de julgamento, o qual, porém, não fundamentou o recurso, sendo que o Tribunal de recurso não pode "transformar" a arguição de nulidades em "erro de julgamento".

V. Não tendo o Digno Recorrente impugnado a matéria de facto (art. 690.º-A do CPC) e considerando-se, que a matéria factual fixada não é deficiente, nem obscura nem contraditória, (art. 712.º-n.º 4 do CPC) improcede, finalmente o pedido, subsidiariamente formulado na motivação do Recurso, de anulação do julgamento.

CULPA / NULIDADE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / IMPUTAÇÃO DO FACTO AO AGENTE / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

RELATÓRIOS DE AUDITORIA·

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTROLO SUCESSIVO

(2ª SECÇÃO)

PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Conselheiro Relator
Alfredo José de Sousa

Processo nº 25/02
29 de Maio de 2003

ASSUNTO: **Parecer sobre a Conta da Assembleia da República. Ano Económico de 2001.**

-EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- CONTA DE GERÊNCIA
- CONTABILIZAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS
- REGULARIDADE E LEGALIDADE FINANCEIRAS
- INVENTARIZAÇÃO DE BENS
- SISTEMA CONTABILISTICO
- SISTEMA INFORMÁTICO
- SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO
- PLANO DE ACTIVIDADE

SUMÁRIO EXECUTIVO

.epública teve como
:itas e das despesas
de suportar a emis-
os termos da alínea

políticas e normas
ionais de auditoria
nas de gestão e de
equada contabiliza-
ções constantes da
ıa base de amostra-
uma base aceitável
i.

ERRATA

Revista do Tribunal de Contas
nº 39 – Janeiro/Junho 2003

Página 205

Onde se lê *Conselheiro Relator Alfredo de Sousa*

Deve ler-se *Conselheiro Relator José de Castro de Mira Mendes*

Com base na auditoria realizada, o TC formulou uma opinião globalmente favorável relativamente à conta da AR de 2001.

Sem afectar a opinião expressa no parágrafo anterior, o TC chamou a atenção para as situações seguintes:

a) o inventário da AR não reflectia a totalidade dos bens existentes em 31 de Dezembro de 2001 em virtude da não inventariação de certas aquisições realizadas nos finais do exercício trazidas, porém, ao inventário de 2002;

b) os passes sociais para a cidade de Lisboa, abonados a todos os Deputados, deverão ser directamente adquiridos pelos serviços da AR, a menos que um sistema de recolha sistemática dos comprovativos da respectiva aquisição seja adoptado;

c) ainda que se tenha constatado a salvaguarda do princípio da concorrência e da protecção dos interesses financeiros do Estado a adjudicação e a contratação das obras de restauro da Sala do Senado não cumpriram todas as formalidades legais aplicáveis.

O Tribunal de Contas congratulou-se pela concretização da comunicação automática entre os módulos da contabilidade (módulos RH+ e GESTOR), anunciada para 2002.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 6/2003 – 2.ª S

Conselheiro Relator:
Mira Crespo

Processo n.º 2/02
6 de Março de 2003

ASSUNTO: **Acção de Fiscalização ao Município de Guimarães.**

- AUDITORIA FINANCEIRA
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- CONTA DE GERÊNCIA
- EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- CUSTA DE EXECUÇÃO FISCAL
- PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA
- SUBSÍDIOS
- FUNDO PERMANENTE
- ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL
- DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA
- TRANSFERÊNCIA DE VERBAS
- CONTRATO DE FORNECIMENTO
- EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
- DESPESA COM PESSOAL
- CONTRATO DE TRABALHO A TERMO
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

1.2 CONCLUSÕES

1.2.1 Câmara Municipal

- Existência de planificação estratégica, com definição de objectivos e interligação entre os planos e os orçamentos; os balanços à tesouraria cumprem as normas legais e constatou-se segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria (ponto 3.2.1.);

- Inexistência de designação, no ano 2000, por parte do órgão executivo, dos responsáveis pela execução e acompanhamento dos procedimentos legais obrigatórios inerentes ao Sistema de Controlo Interno nas vertentes orçamental e de tesouraria, inexistência de regulamento interno que definisse especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e à guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística (ponto 3.2.4.);
- A autarquia respeitou o Princípio do Equilíbrio Orçamental Corrente previsto no art.º 9.º do DL n.º 341/83, de 21/07 (ponto 3.3.1.B2)
- Realização de alterações orçamentais sistemáticas, viciadas de incompetência relativa, com posterior ratificação pelo órgão competente (ponto 3.3.1.1.);
- Pagamentos ilegais referentes a contrato de fornecimento de um projecto de arquitectura cuja adjudicação não respeitou os procedimentos concursais exigidos por lei (ponto 3.3.4.1.1.);
- Despesas e pagamentos ilegais respeitantes ao fornecimento de materiais inertes para além do prazo contratualmente estabelecido e não observância dos procedimentos concursais adequados após o decurso daquele prazo (ponto 3.3.4.1.2.);
- Pagamentos ilegais referentes ao contrato de prestação de serviços de gestão, controlo, vigilância e limpeza do Parque de Campismo da Penha (Municipal) à Cooperativa Turipenha cuja adjudicação não obedeceu aos procedimentos legais aplicáveis (ponto 3.3.5.2.1.4.1.);
- Não arrecadação de receitas provenientes do Parque de Campismo da Penha, derivada de um acordo entre a CMG e a Cooperativa Turipenha (ponto 3.3.5.2.1.4.4.);
- Transferência de verbas para a Casfig, E.M. sem precedência de contrato-programa para essa finalidade ou qualquer outro título adequado (ponto 3.3.5.2.2.);
- Inexistência de regulamento para a utilização dos fundos permanentes (ponto 3.3.5.4.);
- Pagamentos ilegais referentes a três contratos de prestação de serviços celebrados sem precedência do procedimento concursal previsto por lei (ponto 3.3.5.5.3.);
- Pagamentos ilegais de trabalhos a mais cujos contratos não foram remetidos a visto do TC (ponto 3.3.5.6.1.);

- Autorização de despesa e pagamentos ilegais na sequência de adjudicações efectuadas sem observância dos procedimentos legalmente exigidos (ponto 3.3.5.6.1.).

1.2.2 Serviços Municipalizados

- O Diário de Tesouraria e o Resumo Diário de Tesouraria não obedecem ao conteúdo obrigatório constante dos anexos ao Dec-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12 (ponto 4.2.);

- Os cheques são guardados e preenchidos na Tesouraria, não existindo, neste caso, a necessária segregação de funções entre esta e a Contabilidade (ponto 4.2.);

- As reconciliações bancárias são efectuadas só no final do ano para integrarem a documentação de prestação de contas (ponto 4.2.);

- Os balanços à Tesouraria não são efectuados com a regularidade prevista na lei (ponto 4.2.);

- As contas correntes com instituições de crédito estão na Tesouraria (ponto 4.2.);

- Pagamentos ilegais na sequência de adjudicações efectuadas sem observância dos procedimentos legalmente exigidos (ponto 4.6.1. e 4.6.2.).

1.3 RECOMENDAÇÕES

Face às situações relatadas, recomenda-se à autarquia que:

- As alterações orçamentais sejam previamente autorizadas antes de serem executadas;
- Sejam observados os procedimentos concursais exigidos por lei para a contratação de bens e serviços;
- Se proceda tempestivamente à arrecadação das receitas provenientes do Parque de Campismo da Penha;

- Os dossiers das empreitadas sejam actualizados, nomeadamente com cópias dos elementos financeiros;
- Sejam respeitados os procedimentos legais referentes ás empreitadas de obras públicas;
- Sejam remetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de trabalhos a mais das empreitadas que a lei determine.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 10/2003 – 2.ª S

Conselheiro Relator:
Lia Correia

Processo n.º 6/02 – AUDIT
10 de Abril de 2003

ASSUNTO: **Auditoria à Situação Financeira do Serviço Nacional de Saúde.**

- AUDITORIA FINANCEIRA
- SISTEMA CONTABILISTICO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILISTICA
- FINANCIAMENTO
- DOTAÇÃO ORÇAMENTAL
- ENDIVIDAMENTO PÚBLICO
- EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- DÉFICE FINANCEIRO
- DÉFICE ORÇAMENTAL
- CRÉDITO EXTERNO
- PROTOCOLO

CONCLUSÕES

1. Financiamento do SNS

O sistema de financiamento do SNS baseia-se, essencialmente, no imposto, pois compete ao Estado, constitucionalmente, garantir os recursos necessários à prossecução dos fins que ele próprio se propôs realizar em matéria de saúde, para permitir às populações o acesso a cuidados de saúde.

Assim, as instituições integradas no SNS são financiadas fundamentalmente através de transferências provenientes do Orçamento do Estado. Para além destas receitas as instituições também se financiam através de receitas próprias.

As transferências provenientes do Estado são, na óptica da contabilidade patrimonial, genericamente atribuídas sob a forma de subsídio de exploração e os critérios para a distribuição de verbas pelas instituições têm vindo, nos últimos 5 anos, a privilegiar, de forma progressiva, os dados relativos ao factor produção em detrimento dos dados históricos.

Em 2000 o orçamento global de receita do SNS evidenciou um acréscimo significativo (25%) em relação ao ano anterior. Todavia, este acréscimo de receita decorreu fundamentalmente da inscrição nos orçamentos das instituições de uma receita fictícia inscrita na conta "*265-Operações financeiras a regularizar*". Verificou-se que também nos anos de 2001 e 2002 foram inscritos nos orçamentos das instituições valores na conta 265 e que estes montantes não só têm vindo a sofrer acréscimos em termos globais como ainda têm vindo a representar uma percentagem crescente dos orçamentos globais iniciais.

Ao inscrever nos orçamentos das entidades do SNS a conta 265 do lado da receita, permite-se, aparentemente preservando o princípio do equilíbrio global, aumentar o volume previsto da despesa, através de um artifício formal que aumenta de forma irreal a receita.

O princípio referido, consagrado, à data, no n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 6/91[1], é violado, porque as verbas inscritas na conta 265 não constituem receita efectiva ou não efectiva. Com efeito, trata-se de uma receita meramente fictícia ou virtual.

---

[1] O mesmo princípio encontra-se igualmente consignado no art. 9º da Lei n.º 91/2001, de 20-08, a nova Lei de Enquadramento Orçamental, que estipula que "*Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, sem prejuízo do disposto nos arts. 20º, 22º e 25º*". Para os serviços e fundos autónomos, o princípio do equilíbrio é retomado no art. 22º da mencionada Lei, o qual dispõe como regra geral que "*O orçamento de cada serviço ou fundo autónomo é elaborado, aprovado e executado por forma a apresentar saldo global nulo ou positivo*", não sendo consideradas para o cômputo do referido saldo quer as receitas, quer as despesas provenientes de activos e passivos financeiros, nem as receitas provenientes do saldo da gerência anterior. Deve ainda referir-se que a Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto – Lei de Estabilidade Orçamental – veio introduzir na Lei supra indicada um novo Título V – "Estabilidade orçamental". Dentro daquele Título, o n.º 1 do art. 81º vem sujeitar os subsectores que constituem o sector público administrativo e os organismos que os integram ao princípio da estabilidade orçamental, definida pelo n.º 2 do mesmo artigo como a "*situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores*". A verificação do cumprimento deste princípio da estabilidade orçamental compete, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 87.º da Lei n.º 91/2001, com a redacção introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2002, aos órgãos de controlo orçamental.

O empolamento da receita em que se traduz a referida engenharia orçamental permite um empolamento de igual montante na despesa orçamentada, daqui decorrendo que podem ser objecto de cabimento orçamental despesas que, de outra forma, não o poderiam ser, com as previsíveis consequências ao nível do endividamento (dívida administrativa).

2. Avaliação da fiabilidade da informação Económico-Financeira produzida pelas Instituições do SNS

Os "outputs" económico-financeiros produzidos pelas aplicações informáticas utilizadas pelas instituições integradas no SNS, reportados a uma mesma data, contêm informação divergente e, por conseguinte, pouco fiável. Estas deficiências resultam da falta de segurança do sistema de informação (SIDC) desenvolvido pelo IGIF.

A maioria das instituições não utiliza a conta 228 – Fornecedores c/c – Facturas em Recepção e Conferência, não se encontrando toda a despesa realizada relevada na contabilidade. Este facto implica uma subavaliação do valor da despesa por pagar.

As deficiências da informação prestada pelas instituições condicionam o cálculo correcto do valor da receita e da despesa relevada na contabilidade. Não obstante, é com base nesta informação, não validada, que o IGIF procede ao cálculo da "situação financeira do SNS" que comunica à DGO.

A "situação financeira do SNS" apurada pelo IGIF, em 31/12/2001, contem dados provisórios. Por outro lado, não são relevados os compromissos assumidos que não estejam evidenciados na contabilidade geral, ou seja, que não constituam, ainda, despesa registada.

Os orçamentos das instituições integradas no SNS, as contas respectivas e a "Conta Global do SNS" não evidenciam de forma verdadeira as operações previstas e realizadas, com reflexos no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado e consequências ao nível do défice evidenciado.

A alteração de políticas contabilísticas[2] dificulta a análise comparativa das demonstrações financeiras.

O valor do défice apurado pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, com base na informação recolhida directamente das 112 instituições, é divergente do valor apresentado pelo IGIF.

Estes factos implicam que a informação remetida pelas instituições às entidades com competência para exercer o acompanhamento e controlo da execução orçamental (IGIF e DGO) não seja fidedigna e integral.

Face ao exposto, conclui-se que os dados constantes das demonstrações financeiras das instituições integradas no SNS não são fidedignos, integrais e consistentes, o que implica um juízo desfavorável[3] sobre a informação económico-financeira produzida pelas instituições e consequentemente sobre a informação global, agregada e consolidada, relativa à "situação financeira do SNS" produzida pelo IGIF.

3. Avaliação do acompanhamento e controlo da Execução Orçamental das Instituições integradas no SNS pelo IGIF e pela DGO

O IGIF não tem vindo a exercer de forma completa e sistemática as suas competências em matéria de acompanhamento e controlo da execução orçamental das instituições pelas razões a seguir identificadas:

- Não providencia no sentido de obter das instituições informação sobre a totalidade dos compromissos assumidos, baseando-se nos elementos relevados na contabilidade geral. Este facto implica que o acompanhamento efectuado não tenha em conta a totalidade dos compromissos assumidos perante terceiros;
- Não valida atempadamente a informação que lhe é remetida pelas instituições, de modo a impedir ou a minimizar a ocorrência de divergências como as referidas no ponto 5.2.1 do relatório – Volume II;
- Não tem realizado auditorias, nos termos legalmente previstos;
- A aplicação informática de contabilidade (SIDC) desenvolvida pelo IGIF tem revelado várias deficiências, que motivaram suces-

[2] A que se faz referência no relatório (volume II).

[3] Com o sentido que a esta expressão é atribuído no domínio da auditoria financeira, de acordo com as normas de auditoria internacionalmente aceites.

sivas correcções, suscitando ainda dificuldades na sua utilização, inexistindo manual de procedimentos completo e sistemático;

- A aplicação informática de contabilidade (SIDC) desenvolvida pelo IGIF permite a produção de "outputs" económico-financeiros que, reportando-se a uma mesma data, contêm informação divergente sobre os mesmos elementos contabilísticos;
- A referida aplicação informática de contabilidade é susceptível de alterações por parte das instituições, uma vez que algumas das fórmulas subjacentes à produção de determinados documentos relativos à situação económico-financeira das instituições do SNS podem ser por estas alteradas.
- Outras aplicações informáticas disponibilizadas pelo IGIF e cujos dados têm reflexos na informação financeira, designadamente as aplicações relativas aos recursos humanos e ao aprovisionamento, não estão integradas com a aplicação informática de contabilidade, uma vez que os dados não são actualizados "on line". Este facto implica desactualização de informação e potencial ocorrência de erros ou omissões.

A DGO não tem vindo a exercer o seu poder de acompanhamento e de controlo da execução orçamental pelos fundamentos seguintes:

- Não apura a totalidade dos encargos assumidos através da agregação dos elementos remetidos pelas instituições (Mapa de Controlo de Execução Orçamental), designadamente por não os considerar fiáveis;
- Não tem diligenciado junto das instituições integradas no SNS no sentido de obter informação que lhe permita validar a informação recebida[4];
- Tem-se limitado a não fazer uso dos referidos dados, não exercendo totalmente as suas competências;
- No que diz respeito ao apuramento da situação económico-financeira global do SNS, a DGO solicita ao IGIF os elementos necessários, os quais enfermam das deficiências anteriormente mencionadas, não procedendo a qualquer validação dos mesmos.

[4] Não obstante os esforços empreendidos pela 12.ª Delegação no sentido de alertar superiormente para as deficiências detectadas.

4. Os Défices do SNS

Não obstante as conclusões extraídas sobre a falta de fiabilidade dos elementos económico-financeiros residentes nas bases de dados das instituições integradas no SNS, procedeu-se ao cálculo dos défices económico e financeiro do SNS, em 31/12/2001, em conformidade com a metodologia descrita no ponto 6.1 do relatório (volume II).

Para cálculo dos défices económico e financeiro do SNS foram tidos em conta os encargos assumidos relevados na contabilidade e ainda os encargos assumidos em 2001, cujas facturas foram emitidas em 2001, mas não relevadas na contabilidade de 2001.

No ano de 2001 foram realizadas despesas de montante superior a 16% da receita total, originando, no referido ano, um défice económico total no montante de 955 705 milhares de euros (191 601,7 milhares contos) e um défice económico total consolidado no valor de 1 011 033 milhares de euros (202 694,2 milhares de contos). Tal facto contribuiu para agravar o endividamento das instituições integradas no SNS.

A despesa realizada no ano de 2001, acrescida dos montantes que transitaram em dívida de anos anteriores, ultrapassou em 58% o valor da receita cobrada inscrita nos orçamentos de "Origem de fundos próprios" das instituições, originando, em 2001, um défice financeiro total no valor de 3 356 780 milhares de euros (672 974,1 milhares de contos) e um défice financeiro total consolidado no valor de 3 001 239 milhares de euros (601 694,5 milhares de contos).

Para suprir os insuficientes recursos financeiros disponibilizados face ao total de despesa realizada ocorreu, em 2001, um processo de "regularizações de responsabilidades" de anos anteriores. A transferência de verbas para as instituições ao abrigo do processo de regularizações não foi objecto de inscrição nem no Orçamento do Estado nem nos orçamentos de "Origem de fundos próprios" das instituições. O pagamento de dívidas a fornecedores externos ao abrigo deste processo de regularização efectuou-se nas instituições por operações extra-orçamentais.

As operações realizadas no âmbito do processo de "regularização de responsabilidades" não são reflectidas, nem na receita nem na despesa e, consequentemente, na Conta Geral do Estado.

Se os valores destinados às regularizações tivessem sido inscritos no Orçamento do Estado e nos orçamentos de "fundos próprios" das instituições, a despesa seria paga por operações orçamentais e seria reflectida na Conta Geral do Estado, implicando um aumento do défice, uma vez que a receita utilizada para cobrir a referida despesa é uma receita não efectiva. Este procedimento originou um défice oculto no montante de 1 446 514 milhares de euros (290 000 milhares de contos) em termos de contabilidade orçamental[5].

O facto de as transferências de fundos e de os respectivos pagamentos se efectuaram através de operações extra-orçamentais, origina que estes fluxos apenas sejam evidenciados na contabilidade patrimonial das instituições.

O total de créditos que se encontrava por cobrar, em 31/12/2001, pelas instituições do SNS, ascendia a 945 252 milhares de euros (189 506 milhares de contos), Contudo, mesmo que todos os créditos tivessem sido cobrados, tal não seria suficiente para atingir o saldo nulo ou positivo das contas das instituições que integram o SNS.

Grande parte dos créditos detidos pelas instituições do SNS tem como sujeitos passivos outras instituições do SNS (44%), pelo que o seu recebimento não implicaria qualquer reflexo no défice. Diferentemente, e com efeito positivo, contribuiria a cobrança dos créditos que têm como sujeitos passivos entidades externas ao SNS, em especial a ADSE, as Companhias de Seguros e as Forças Militarizadas, que se apresentam como os maiores devedores ao SNS, em termos de volume financeiro.

Em 31/12/2001, encontrava-se por pagar despesa no montante de 2 145 220 milhares de euros (430 078 milhares de contos), respeitando 1 836 386 milhares de euros (368 162,6 milhares de contos) (86%) a obrigações perante credores externos ao SNS e o restante a dívidas inter-instituições do SNS.

Encontrava-se, ainda, por pagar, em 31/12/2001, 6 137 milhares de euros de despesa realizada e não relevada na contabilidade, em 2001, sendo 5 840 milhares de euros (1 170,8 milhares de contos) referente a credores externos ao SNS.

---

[5] Cfr. sobre esta matéria os relatórios n.ºs 4/97 – 2.ª Secção, 38/99 – 2.ª Secção e os Pareceres sobre a CGE dos anos respectivos.

O maior volume desta despesa por pagar tem como credores fornecedores de medicamentos e de material clínico, produtos adquiridos essencialmente pelos hospitais, e farmácias privadas, por via do receituário médico prescrito a utentes do SNS em regime de ambulatório.

5. Encargos assumidos pelas Instituições do SNS sem Dotação Orçamental

Para cálculo do valor dos encargos assumidos, em 2001, sem dotação orçamental foi considerado o valor da despesa autorizada em 2001, relevada ou não contabilisticamente, acrescido do valor da despesa transitada por pagar originada em anos anteriores e reorçamentada em 2001.

A informação extra contabilística foi solicitada às 112 instituições, das quais 41 não indicaram qualquer valor relativo a encargos assumidos não registados na contabilidade. Apenas 25 instituições forneceram valores relativamente a todos os elementos solicitados[6]. De acordo com a informação disponibilizada, apurou-se um valor de encargos assumidos em 2001 e não relevados na contabilidade de 49 003 milhares de euros, correspondente ao total da informação de 71 instituições.

Os encargos assumidos com reflexo na execução orçamental de 2001 atingiram o montante de 9 219 665 milhares de euros (1 848 376,9 milhares de contos), ultrapassando largamente (em 42%) o valor da receita orçamentada (orçamento final) em 2001, excluindo os valores inscritos na conta "265 – Operações financeiras a regularizar".

6. A Evolução do Endividamento do SNS

Os relatórios de auditoria ao SNS[7] produzidos pelo Tribunal de Contas em 1997 e 1999 evidenciavam que a assunção de encargos sem a correspondente dotação orçamental e a ineficácia na cobrança de receita proveniente de serviços prestados pelas instituições que integram o SNS eram os principais factores que contribuíam para o acumular de passivos no período de 1994 a 1997.

---

[6] Encargos assumidos em 2001 com factura emitida em 2001 + Encargos assumidos em 2001 sem factura emitida em 2001.

[7] Relatórios n.º 4/97 – 2.ª Secção e n.º 38/99 – 2.ª Secção.

Não obstante a existência de algumas incoerências detectadas nos dados fornecidos por um número significativo de instituições, da qual decorre a falta de fiabilidade dos referidos dados, foi efectuada uma análise ao volume e natureza das dívidas das instituições integradas no SNS no período decorrido entre 31/12/97 a 31/12/2001.

Ao longo do quadriénio analisado (1998-2001) as dívidas inter-instituições do SNS aumentaram significativamente, atingindo o valor mais elevado em 2000, não obstante o Ministério da Saúde ter promovido em cada ano um processo de regularização de dívidas inter-instituições.

Ao longo do referido quadriénio verificou-se uma tendência crescente do volume financeiro das dívidas de instituições do SNS a credores externos. Registaram-se, porém, processos de "regularização de responsabilidades" nos anos de 1999 e 2001.

A situação de endividamento do SNS tem persistido, verificando-se que os sucessivos processos de "regularizações de responsabilidades" têm diminuído a dívida a credores externos apenas no ano em que ocorrem, não se tendo verificado um efectivo saneamento financeiro do sector da saúde.

Ao longo do quadriénio analisado, as dívidas das instituições do SNS a farmácias, laboratórios e convencionados foram sempre as mais significativas. Nos anos de 1998 a 2000 o valor da dívida a farmácias foi sempre superior ao valor da dívida a laboratórios, verificando-se uma inversão desta tendência em 2001.

A sucessiva acumulação de dívidas das instituições do SNS perante credores externos implica que os orçamentos anuais se encontram, à partida, largamente comprometidos com as dívidas transitadas de anos anteriores. A despesa que transitou em dívida em 31/12/2001 comprometeu o orçamento inicial de 2002 (excluindo a conta 265) em 30%.

7. Regularizações de Responsabilidades perante credores externos ao SNS

A prática reiterada da assunção de encargos sem cabimento na respectiva dotação orçamental tem conduzido ao avolumar de dívidas das insti-

tuições integradas no SNS, as quais têm vindo a ser pagas nos anos subsequentes ao da sua constituição por via de *"regularização de responsabilidades"* decorrentes de situações do passado.

No quadriénio em análise, ocorreram processos de "regularização de responsabilidades" nos anos de 1999 e 2001[8]. As mencionadas *"regularização de responsabilidades"* foram financiadas através da emissão de dívida pública.

A análise das várias fases em que podem decompor-se os processos de regularização revela que as operações efectuadas não são relevadas no Orçamento do Estado nem na Conta Geral do Estado, em virtude de os pagamentos subjacentes serem efectuados à margem do Orçamento, por operações de tesouraria, e, consequentemente, sem expressão na conta de execução orçamental.

Tais operações apenas são relevadas na contabilidade patrimonial de cada instituição do SNS abrangida pelo processo de regularização, não o sendo, contudo, na respectiva contabilidade orçamental.

As operações de *"regularização de responsabilidades"* de anos anteriores têm vindo a ser utilizadas como meio de financiar o pagamento de obrigações assumidas pelas instituições integradas no SNS.
A natureza destas operações tem vindo a ser objecto de censura pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Verifica-se que as leis do Orçamento que autorizam os processos de *"regularização de responsabilidades"* se limitam a autorizar os correspondentes aumentos dos limites máximos do endividamento global do Estado. Contudo, a receita proveniente do recurso à dívida pública e a despesa que irá ser paga por via daquelas operações não são objecto de inscrição nos mapas de receita e de despesa do Estado ou dos serviços e fundos autónomos integrados no Orçamento do Estado.

Existe, pois, uma verdadeira desorçamentação, em violação dos princípios da universalidade e da tipicidade, consagrados, respectivamente,

[8] Também em 2002 ocorreu um processo de regularização de responsabilidades de anos anteriores, no valor de 444 milhões de Euros, previsto no art.º 60.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27/12, que aprovou o Orçamento do Estado para 2002.

no n.º 1 do art.º 3.º e no art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro[9], vigente no período de referência da auditoria.

Assim, as despesas assumidas pelas instituições integradas no SNS e não pagas por falta de dotação orçamental, abrangidas no âmbito de cada processo de "regularização de responsabilidades" nunca são evidenciadas em sede de Orçamentos do Estado. Não o são no ano em que são ilegalmente assumidas, mas também não o são no ano em que são pagas por via dos mencionados processos de *"regularização de responsabilidades"*.

Decorre do exposto que a despesa pública do SNS se encontra subavaliada nos Orçamentos do Estado relativos ao período em análise. O mesmo se verifica em relação à respectiva Conta Geral do Estado, dado que a mesma espelha a execução orçamental e as operações de *"regularização de responsabilidades"* não são nela objecto de relevação.

Acresce que, ao omitir despesa efectiva que é paga com recurso a receita não efectiva, a Conta Geral do Estado não evidencia correctamente o défice público, que se encontra, assim, subavaliado.

Com os processos de regularização descritos, a dívida acumulada do SNS, que é na origem uma dívida administrativa, é coberta directamente por recurso ao crédito público projectando-se para orçamentos futuros os encargos com a correspondente dívida pública (juros e amortizações)[10].

Ao não ter expressão no cálculo do défice orçamental no ano a que a dívida administrativa se reporta, compromete o princípio do equilíbrio substancial consagrado no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 6/91[11], que vigora no período coberto pela presente auditoria.

Entre 1998 e 2001 ocorreram 3 processos de "regularização de responsabilidades": dois em 1999, no montante global de 1 381 670 milhares de euros (277 000 milhares de contos), e um em 2001, no valor de 1 446 514 milhares de euros (290 000 milhares de contos).

---

[9] Os mesmos princípios encontram-se consagrados no art. 5º e no art.º 39.º da Lei n.º 91/2001, de 20-08, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28-08.

[10] Cfr. sobre esta matéria os relatórios n.º 4/97 – 2.ª Secção e n.º 38/99 – 2.ª Secção.

[11] A que corresponde, actualmente, o art.º 9.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

8. Protocolos celebrados com a APIFARMA

As operações de cessão de créditos ocorridas ao abrigo dos Protocolos celebrados com a APIFARMA configuram, pela sua não relevação contabilística quer em sede de OE quer em sede da CGE, um caso de desorçamentação, implicando a violação dos princípios orçamentais da universalidade e da não compensação.

9. Perdões de dívida

Os perdões de dívida decorrentes dos Protocolos celebrados com os SAMS e a APS e ainda o Despacho n.º 1978/2002 violam o princípio da legalidade, quer porque não podem fundamentar-se nos preceitos que invocam como sua base legal (n.º 3 e n.º 5 do art.º 25.º do Estatuto do SNS, respectivamente), quer porque contrariam o princípio da indisponibilidade dos créditos fiscais, aplicável, mutatis mutandis, a todo o ordenamento jus-financeiro.

Acresce que a concessão dos referidos perdões apenas aos SAMS e às empresas seguradoras poderá também violar o princípio constitucional da igualdade, na medida em que deles não beneficiaram outros subsistemas, públicos ou privados.

Os Protocolos e o Despacho implicam a existência de receita cessante, pelo que é aplicável nesta sede a al. g) do art. 106º da CRP. O eventual incumprimento deste preceito constitucional importaria uma inconstitucionalidade procedimental das Leis do Orçamento do Estado em causa.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta as conclusões gerais da presente auditoria e o resultado do exercício do contraditório, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

1. Ao Governo

- O financiamento do SNS, independentemente dos modelos de gestão, público ou privado, deverá garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (direito constitucionalmente protegido e que lhes garante igualdade no acesso e equidade na prestação dos cuidados de saúde) e potenciar eficácia e eficiência no desempenho das instituições.

- Deverão ser adoptadas medidas de correcção estrutural de forma a evitar estrangulamentos que conduzam à ocorrência de défices no SNS.

- Os orçamentos das entidades do SNS não deverão acolher procedimentos de engenharia orçamental que permitam a contracção de encargos com mero cabimento virtual, geradores de dívida administrativa, e potenciadores de mecanismos de regularização de situações do passado verdadeiramente desresponsabilizantes da gestão.

- Providenciar o desenvolvimento de um adequado sistema de informação que garanta a plenitude e a fidedignidade da informação económico-financeira das instituições e permita, com segurança, a agregação e a consolidação da mesma.

- Providenciar pela implementação de adequados sistemas de controlo interno e de gestão que garantam o bom desempenho das entidades a quem compete o acompanhamento, a gestão global e o controlo da execução orçamental e a avaliação da gestão económico-financeira do SNS.

- Medidas de carácter extraordinário com vista à regularização de passivos acumulados deverão observar os princípios constitucional e legalmente previstos, aplicáveis em matéria orçamental e de

contas públicas, evitando-se fenómenos de desorçamentação como os que se verificaram no passado, através da regularização de responsabilidades por operações de tesouraria com recurso a dívida pública.

- Clarificar as relações entre os subsistemas e o SNS de forma a evitar morosos processos de cobrança ou de regularização de dívidas.

- Não deverão ser celebrados protocolos, sem base legal, com os subsistemas de saúde que originem a não arrecadação de receita devida pela prestação de serviços de saúde.

2. Ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde

- No âmbito da prossecução das suas atribuições, deverá o IGIF desenvolver um sistema de controlo financeiro que garanta, designadamente:

  ° O acompanhamento e o controlo da execução orçamental, abrangendo os compromissos assumidos.

  ° A validação atempada da informação produzida pelas instituições do SNS, de forma a garantir a fidedignidade, a integralidade, a consistência e a oportunidade da informação produzida e disponibilizada.

  ° A realização de auditorias financeiras.

  ° A adequabilidade, a operacionalidade, a segurança e a integração das aplicações informáticas que ele próprio disponibiliza.

- Acompanhar o aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo interno das instituições que garantam a eficácia do sistema de cobrança das receitas próprias particularmente no que concerne à comparticipação dos subsistemas na prestação de cuidados de saúde.

- As receitas provenientes de protocolos celebrados entre o Estado e a indústria farmacêutica, deverão ser espelhadas no Orçamento do Estado de acordo com os princípios e regras aplicáveis.

3. À Direcção-Geral do Orçamento

No âmbito da prossecução das suas atribuições, deverá a DGO acompanhar e controlar a execução orçamental e coordenar o sistema de gestão e informação orçamental.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 12/2003 – 2.ª S

Conselheiro Relator
Freitas Pereira

Processo n.º 26/02 - AUDIT
10 de Abril de 2003

ASSUNTO: **Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social**

- **AUDITORIA DE SISTEMAS**
- **SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**
- **SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA**
- **EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**
- **CONTABILIDADE**

CONCLUSÕES

As conclusões que de seguida se apresentam tiveram em consideração a matéria analisada e as observações efectuadas no decurso da acção referida:

1. O SIF apresenta todas as condições para um adequado registo e controlo da execução orçamental por parte do IGFSS e respectivo acompanhamento e controlo pelo TC, conforme o disposto no art.º 55.º, n.ºs 5 e 6, respectivamente, da Lei do Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

   Assim, logo que o SIF se encontre em funcionamento pleno, isto é, com a capacidade de reflectir todas as transacções efectuadas que respeitam à vertente orçamental, estarão criadas as condições para ser, pelo IGFSS, disponibilizado o respectivo acesso ao Tribunal de Contas (cf. Capítulos VI e VII).

2. No entanto, apesar de o Orçamento inicial de 2002 ter sido distribuído pelas diversas "empresas" do sistema, incluindo as operações relativas

aos cabimentos e compromissos, a implementação do referido sistema, iniciada formalmente em Janeiro de 2002, encontrou, ao longo do ano, sérias dificuldades que, em boa parte, se mantêm até ao presente, as quais não têm permitido a exploração plena das potencialidades que se lhe reconhecem, designadamente na vertente da execução orçamental (por "empresa"[1], instituição e globalmente).

Acresce que os Centros de Custo não estão ainda definidos no SIF, com excepção de alguns organismos, designadamente o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade.

Note-se, também, que o sistema de informação que gere o Subsistema Previdencial na vertente de capitalização – cuja competência é do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) – não está ainda integrado no SIF, dado haver incompatibilidade entre os respectivos sistemas informáticos, encontrando-se, no entanto, em fase de implementação o projecto de lançamento "dos registos do IGFCSS e do FEFSS no sistema SIF", relativamente ao que decorrem, no presente, os contactos entre o IGFCSS e o IGFSS para a sua concretização, tendo sido já desenvolvido um interface contabilístico com a actual aplicação de contabilidade do IGFCSS, passível de adaptação directa ao SIF (cf. Capítulo V – Ponto V.2.2 e Capítulo VI – Ponto A).

3. Neste contexto, **o SIF não se encontra em condições de produzir directamente os elementos necessários para aferir da execução orçamental global**, de acordo com os mapas do OSS para 2002, ou sob qualquer outra forma de produto final, numa perspectiva quer micro quer macro. Aliás, deve referir-se que o SIF não foi, à partida, preparado para a produção automática dos mapas orçamentais globais, de acordo com a estrutura do Mapa IX do OSS/02 relativamente à execução orçamental de 2002 (cf. Capítulo VI – Pontos B e L).

4. Também, relativamente aos mapas orçamentais da receita e da despesa, se, por um lado, o quadro legal que determina a respectiva estrutura não

[1] Equivale, *grosso modo*, ao conceito de entidade contabilística, correspondendo, para efeitos do SIF, aos serviços que se constituem como uma unidade em termos orçamentais.

se encontra ainda estabilizado[2], por outro, também a empresa adjudicatária deverá, a pedido do IGFSS, desenvolver ainda os mapas definidos e consagrados na Lei n.º 91/2001 e no POCISSSS, bem como a produção automática dos mapas orçamentais por subsistemas (cf. Capítulo VI – Pontos B e L).

5. A execução orçamental global – de Janeiro a Novembro de 2002, publicada na Internet – foi conseguida através da remessa dos dados – tratados manualmente em formato Microsoft EXCEL – pelas instituições da segurança social, os quais foram objecto de consolidação – também ela com recurso à referida folha de cálculo – pelo IGFSS. O mesmo se aplica aos dados que foram presentes à Comissão Parlamentar sobre a execução orçamental, bem como aos elementos legalmente obrigatórios a enviar mensalmente pelo IGFSS à Direcção-Geral do Orçamento (DGO). Note-se que esta informação não está estruturada por subsistemas (cf. Capítulo VI – Pontos B e L).

6. As dificuldades encontradas na implementação do sistema derivam do facto de uma grande parte da informação necessária não estar introduzida, em função da existência de um conjunto de estrangulamentos neste domínio.

   Na perspectiva de uma visão integrada, ou seja, não circunscrita à vertente orçamental mas alargada ao conjunto do SIF – na medida em que se trata de um sistema administrativo, económico e financeiro integrado e, portanto, interdependente nas diversas áreas ou módulos que o compõem –, deve referir-se que esses estrangulamentos respeitam, tanto ao **carregamento dos saldos iniciais de 2002**, ou seja, os que transitam de 2001, como ao **processamento dos dados relativos ao próprio exercício de 2002.**

   No que se refere ao **carregamento dos saldos iniciais**, apenas alguns centros distritais/regionais iniciaram o processo, tendo já sido introduzida a totalidade dos saldos iniciais do Centro Nacional de Pensões e do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade.

---

[2] O art.º 82.º dispensa a nova especificação consignada no art.º 24.º relativamente à apresentação do OE para 2002, bem como a Lei n.º 91/2001, de 28 de Agosto, vem determinar que a apresentação de contas anteriores a 2003 continua a reger-se pela lei anterior.

Este facto acarreta, entre outras consequências, o empolamento das operações de tesouraria, pois uma proporção importante dos recebimentos e pagamentos não têm contrapartida nas contas de terceiros, dado que os respectivos saldos de Balanço não foram previamente introduzidos no sistema (cf. Capítulo VI – Pontos D e E).

7. No que concerne às receitas de contribuições e ao registo de contribuintes em geral, a situação relativa à implementação do SIF acarreta num estrangulamento ainda maior à operacionalidade do sistema, por respeitar aos factos que se explicitam de seguida. Neste domínio, o Sistema de Gestão dos Contribuintes (SGC)[3] foi a solução tecnológica escolhida, para permitir, nomeadamente, uma contabilização integrada e on-line de todos os movimentos financeiros dos contribuintes no SIF (cf. Capítulo VI – Pontos F e G).

   a) Este projecto teve o seu início em Setembro de 2001, sendo que, em Janeiro de 2002 – data em que o SIF arrancou em produção –, o SGC arrancou com apenas algumas funcionalidades básicas (ligação e contabilização automática de valores recebidos da Banca[4], CTT, e SIBS), sem estarem concluídos os interfaces com os sistemas de onde tem de receber informação, designadamente o Sistema de Gestão de Tesourarias (GT), o Sistema Nacional de Leitura Óptica (CLO) e o Sistema de Execuções Fiscais (SEF).

   b) No entanto, apesar da evolução dos trabalhos no decurso do ano de 2002, subsistem alguns aspectos menos conseguidos que afectam o SIF e o SGC, a saber:

      i. **Migração de dados** – os dados históricos das contas correntes dos contribuintes, que comportam os movimentos anteriores a Janeiro de 2002, e que residem nos sistemas informáticos distritais, não migraram para o novo sistema nacional SGC; esta operação consta do Plano de Actividades do IGFSS para 2003,

---

[3] O IGFSS celebrou um contrato com a empresa *CaseEdinfor*, no valor de 1.752.600 €, para a aquisição de serviços para o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Contribuintes, que foi visado pelo TC em 21/03/2002. Ao valor referido acrescem, nos termos do acordo de licenciamento, os custos de manutenção, que foram, no ano de 2001, no valor de 40.571 €.

[4] No que se refere às ligações "*on-line*" com a Banca, apenas alguns Bancos remetem ficheiros electrónicos, durante o período nocturno, com as transacções havidas durante o mesmo dia.

na medida em que esta tarefa, não só é reconhecida como complexa, como também é considerada de prioridade elevada, pois dela depende, entre outros aspectos, o encerramento contabilístico do exercício de 2002.

Esta situação é tanto mais complicada quando se sabe que o desfasamento temporal, em número de meses, existente no final do exercício de 2001, entre a entrada de folhas de remunerações e o último mês introduzido no sistema, relativamente aos trabalhadores por conta de outrem, era de 3 a 6 meses nos seguintes distritos: Aveiro, Beja, Braga, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

ii. **Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC)** – esta base de dados, cuja gestão de projecto é da responsabilidade do IIES, não contém, ainda, informação completa e fiável, apesar de a sua implementação ter vindo a ser considerada, ao longo dos anos, como um dos objectivos prioritários para a reorganização administrativa do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social;

iii. **Problemas com interfaces de outros sistemas**, como sejam o *Sistema Nacional de Leitura Óptica (*CLO), o *Sistema de Execuções Fiscais (*SEF) e o *Sistema de Gestão de Tesourarias* (GT).

Realce-se que o *Sistema de Gestão de Tesourarias* (GT) assenta numa aplicação que o IIES implementou, em Janeiro de 2002, em todos os serviços de tesouraria do SSSS, sem estarem, no entanto, asseguradas todas as condições de ligação a um *interface* com o SIF, de modo a permitir a sua adequada contabilização em tempo útil. Por outro lado, persistem neste sistema os problemas operacionais que se apresentam sem solução, e que têm suscitado a preocupação dos responsáveis pelas instituições intervenientes no processo.

A não conciliação dos valores cobrados com os valores depositados, gera movimentos por regularizar, tornando o sistema ineficaz e pondo em causa as normas mínimas de segurança e fiabilidade que devem presidir ao funcionamento do sistema informático que suporta o SIF.

No sentido de ultrapassar os problemas, foi criado o *Grupo Operacional de Gestão de Tesourarias,* que retomou uma opção anteriormente aventada, a de que, relativamente ao movimento das tesourarias, fosse solicitado aos Centros Distritais o envio de ficheiros em *Microsoft EXCEL*, após o **carregamento manual** de valores cobrados e depositados em cada uma delas, uma vez que se concluiu que não existiam elementos fiáveis que permitissem aferir com segurança da possibilidade de recuperar automaticamente a informação em questão.

Para além dos sistemas referidos no enunciado desta alínea, também **na área das prestações sociais** não tem sido possível a migração automática dos dados, muito embora deva notar-se que, conforme informação prestada pelo IGFSS, os programas informáticos que processam aquela informação estão, no presente, a ser objecto de actualização com vista à sua adequação aos desenvolvimentos legislativos mais recentes, designadamente a introdução de novos escalões nas prestações familiares.

As alegações produzidas, em sede de contraditório, confirmaram os resultados da análise e das observações efectuadas constantes do presente relatório – nomeadamente no que se refere à interconectividade do SIF com o GT –, não podendo deixar de ser encarado com reserva o facto de, para efeitos do fecho contabilístico de 2002, se poder prever a possibilidade da adopção de critérios de "contabilização de carácter excepcional", isto é, sem uma adequada conciliação de saldos.

c) Registam-se, também, estrangulamentos ao nível do **relacionamento com os CTT**, entidade que procede à cobrança das contribuições dos trabalhadores independentes, seguro social voluntário e domésticas, de que resultou um número apreciável de movimentos bloqueados.

8. Outro dos estrangulamentos, considerado como significativo para a operacionalidade do SIF, respeita, em função da arquitectura inicial do sistema, ao conflito existente entre a centralização em determinadas estruturas do **processamento e pagamento dos vencimentos** do

pessoal e o orçamento descentralizado a níveis organizacionais de hierarquia inferior, facto que se circunscreve ao IGFSS e ISSS. Esta situação tem originado significativos inconvenientes ao nível da gestão e controlo orçamental por parte do IGFSS, na medida em que implica a não possibilidade do conhecimento automático e imediato de qual o orçamento disponível, obrigando ao recurso a processos extra-contabilísticos. De acordo com o IGFSS, a empresa adjudicatária procedeu, entretanto, ao desenvolvimento de um conjunto de procedimentos tendo em vista a resolução do problema, os quais se encontram em fase de testes.

No entanto, o problema da contabilização dos vencimentos não se circunscreve à questão apontada, na medida que subsiste ainda a lacuna – cuja ultrapassagem está ainda em fase de estudo (e, ao que tudo indica, só possível em 2003) – da criação de um interface entre o sistema actual de processamento de vencimentos, o **Sistema de Gestão de Vencimentos (GESVEN)** e o **SIF**, bem como a criação de uma estrutura de rubricas nesta aplicação que seja adequada à classificação contabilística em termos do **POCISSSS**.

Entretanto, para 2002, a empresa adjudicatária construiu um programa de processamento **semi-automático** de vencimentos, o qual implica uma prévia transcrição manual da informação dos ficheiros do GESVEN para folhas de cálculo *Microsoft* EXCEL, como base para o referido processamento. Segundo o IGFSS, o carregamento destes ficheiros, por parte dos serviços, está atrasado (cf. Capítulo VI – Ponto J).

9. Por último, na **área do imobilizado corpóreo**, constataram-se atrasos no que respeita à introdução de toda a informação, nomeadamente os saldos contabilísticos, no que concerne a viaturas, imóveis, obras em curso e, muito particularmente, quanto aos bens móveis, como sejam o equipamento informático e mobiliário, por **não estar ainda efectuada a respectiva inventariação física dos bens.**

   Refira-se que, segundo informação prestada pelo IGFSS, quanto aos bens móveis, o método a seguir será o da desagregação deste imobilizado por *"bens que representam os saldos das contas do razão os quais poderão ser amortizados em 3 anos à taxa de amortização de 33,33%"*, **prática que não respeita os princípios contabilísticos geralmente aceites** (cf. capítulo VI – ponto K).

Face ao exposto, o controlo da execução orçamental, relativo ao exercício de 2002, não pode ser conseguido através do SIF, suscitando aprioristicamente sérias dúvidas sobre a fiabilidade do sistema, em termos de controlo orçamental.

Por outro lado, também, não há uma previsão clara de quando este problema possa ser ultrapassado, pois, conforme expresso – em documento escrito – pelos responsáveis do IGFSS, esse objectivo poderá ser atingido em 2003, com a condicionante de todas as instituições realizarem atempadamente todas as transacções orçamentais/financeiras no sistema em questão.

RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões expostas, e salvaguardando eventuais medidas, no entretanto adoptadas, que possam colmatar as deficiências detectadas, recomenda-se o seguinte:

Ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho:

1. Futuras medidas e acções a tomar nesta área não devem perturbar significativamente a estabilidade do sistema, desta forma melhor rentabilizando o investimento – de capital humano e material – subjacente à implementação dos diferentes sistemas de informação e suas componentes.

2. Devem ser tomadas decisões com vista à criação das condições necessárias à estabilização dos sistemas de informação da segurança social que interagem com o SIF, designadamente o SGC, CLO, SEF e GT.

3. Deve assegurar-se o cumprimento das medidas tomadas pela Comissão Permanente de Sistemas de Informação e Estatística no âmbito do plano integrado de sistemas de informação da segurança social, designadamente quanto ao cumprimento de metas calendarizadas para a implementação e entrada em produção das principais novas aplicações e

quanto à recuperação dos atrasos na migração de dados, vitais ao sistema de segurança social.

4. Deve providenciar-se pela criação das condições necessárias à informatização dos serviços de tesouraria, de forma a obviar aos recebimentos manuais, com introdução posterior no sistema, que constituem factores geradores de algumas divergências entre os ficheiros de Depósito e de Cobrança.

5. Deve assegurar-se o cumprimento de um plano de formação profissional adequado às necessidades dos serviços, com vista a uma melhor adaptação aos novos métodos e procedimentos (que se exigem uniformes ao nível nacional), bem como à obtenção de maiores qualificações profissionais na segurança social.

6. Deve providenciar-se, em matéria de consolidação de contas, pela aprovação e consequente publicação da portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho, nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprova o referido plano de contas.

Ao IGFSS, em articulação, sempre que for caso disso, com o IGFCSS, ISSS e IIES:

Devem ser tomadas todas as medidas para assegurar:

1. Celeridade na recuperação da toda a informação necessária ao eficaz funcionamento do SIF (integridade e consistência da informação nele contida), designadamente os dados relativos aos saldos iniciais de 2002 – principalmente no que respeita ao imobilizado corpóreo –, e os dados inerentes às transacções orçamentais do próprio exercício.

2. Registo atempado de todas as operações orçamentais e financeiras no SIF, no que concerne ao exercício de 2003.

3. Recuperação rápida, tanto de situações de atraso grave nos normais procedimentos – atrasos no registo de remunerações (com efeitos nas contas correntes dos contribuintes) e no processamento das prestações sociais –, como na aceleração dos calendários de implementação das novas aplicações previstas.

4. Celeridade na correcção dos erros decorrentes do registo deficiente dos dados recolhidos nas Estações de Correios relativos à cobrança das contribuições para a Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, Trabalhadores do Serviço Doméstico e do Seguro Social Voluntário, bem como a tomada de medidas (harmonização de procedimentos) com vista a prevenir, no futuro, a ocorrência de novas situações de erro.

5. Inventariação sistemática de todos os bens do imobilizado corpóreo – designadamente programas e equipamentos informáticos – tendo em vista, no mais curto prazo, a adequação dos registos contabilísticos às respectivas existências físicas.

6. Eliminação do recurso a métodos extra-contabilísticos (por exemplo, à utilização de informação contidas em folhas EXCEL), para a produção de informação financeira na vertente orçamental, que deverá ser exclusivamente produzida pelo SIF.

7. Redução do perímetro das Operações de Tesouraria às suas adequadas proporções, em conformidade com as normas orçamentais em vigor.

8. Implementação de mecanismos de controlo dos dados, ao nível da garantia de coerência entre os registos efectuados no Sistema de Gestão de Tesourarias (GT) e os dados integrados, pelo IIES, nas tabelas que alimentam o interface com o Sistema de Informação Financeira (SIF), bem como de mecanismos de validação de dados que assegurem a coerência entre os movimentos integrados no SIF, via SGC, resultantes de cobranças de contribuições efectuadas em cada uma das tesourarias do sistema de segurança social e os depósitos integrados pelo interface para as mesmas tesourarias.

9. Celeridade na concretização da interconectividade entre os diferentes sistemas de informação, designadamente:

   a) CLO, DRI, DRD e GT.

   b) Interfaces que permitem que as actuais aplicações do IGFCSS e do FEFSS sejam passíveis de adaptação directa ao SIF;

   c) Ligações automáticas com as prestações sociais,

   tendo como objectivos a eliminação dos procedimentos manuais e/ou semi-automáticos e a transmissão de dados em tempo real.

10. Celeridade na concretização da entrada em produção do Sistema de Identificação e Qualificação (IDQ).

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 24/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Pinto Ribeiro

Processo n.º 2/03
12 de Junho de 2003

ASSUNTO: **Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas.**

- **AUDITORIA ORIENTADA**
- **FEDERAÇÃO DESPORTIVA**
- **CONTRATO PROGRAMA**
- **APOIO FINANCEIRO**
- **EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**
- **SUBSÍDIOS**
- **TRANSFERÊNCIA DE VERBAS**
- **DOTAÇÃO ORÇAMENTAL**
- **ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO**

SÍNTESE DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

a) O saldo das verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" do Orçamento do Estado, requisitadas pelo IND e não utilizadas, não são repostas como receita do Estado, constituindo receita do seu orçamento privativo do ano seguinte. Essa possibilidade, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, encontra-se prevista, a partir de 2000, nos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental.

   Contudo, essa possibilidade não dispensa os organismos do cumprimento, ao longo da execução orçamental, da disposição relativa à disciplina orçamental contida nos sucessivos decretos-lei de execução orçamental

orçamental e que obriga à requisição apenas das verbas indispensáveis à sua actividade.

O facto de o IND ter requisitado verbas em excesso do OE/2000 (549.432 contos, tendo utilizado, em 2001, apenas 15.832 contos) e do OE/2001 (714.589 contos)[1], significa o incumprimento da citada disposição orçamental sobre requisição de fundos e implica a sobrevalorização da despesa registada na Conta Geral do Estado (Subsector Estado) desses anos, com o correspondente agravamento do défice e o aumento dos passivos financeiros para o seu financiamento.

b) Também, conforme tem salientado o Tribunal, a requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para as contas bancárias dos organismos, é efectuada em prejuízo da tesouraria do Estado, embora, com a aplicação plena do regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, esse prejuízo venha a ser menor. Quanto à aplicação, em 2001, do regime transitório estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, em 31/12/2001, o saldo das verbas transferidas pelo IND para a DGT era de 554.338 contos, o que representava apenas 29,4% das disponibilidades do Instituto, pelo que não foi dado inteiro cumprimento ao disposto na citada Resolução do Conselho de Ministros.

(Cfr. ponto 3.2[2]).

2 – Concessão do apoio financeiro nos domínios da "Prática e desenvolvimento desportivo" e da "Alta competição e Selecções nacionais"

a) Relativamente ao ano em análise (2001), verificou-se o incumprimento quase generalizado das federações desportivas quanto aos prazos de apresentação dos elementos necessários à concessão do apoio financeiro (plano de actividades e orçamento, regulamento de alta competição), o que prejudica o processo dessa atribuição, devendo ser exigido o cumprimento dos prazos estabelecidos, situação que o Instituto refere ter sido alterada em 2003 (Cfr. ponto 4.2.1 b)).

---

[1] O saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para investimentos do plano na posse do IND e não utilizados era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos.

[2] As referências aos pontos a confrontar reportam-se à parte B – Desenvolvimento.

b) Em 2001, o IND ainda não tinha criado um modelo de formulário de candidatura, a apresentar por cada federação, tendo-se verificado que os planos de actividades e orçamentos apresentados pelas federações não respeitam inteiramente o conteúdo estabelecido no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro, como condição para a concessão do apoio financeiro, situação que, apenas em 2003, está a ser resolvida (Cfr. ponto 4.2.1 c)).

c) Como condição de acesso aos apoios financeiros pelas federações, o Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, obriga à entrega da declaração anual emitida pelas entidades seguradoras, comprovativa da efectivação do seguro desportivo dos praticantes e demais agentes desportivos por ele obrigatoriamente abrangidos. Dos processos analisados não constavam essas declarações relativamente à Federação Portuguesa de Basquetebol e à Federação Portuguesa de Vela, pelo que não estavam em condições de beneficiar dos apoios que lhes foram concedidos (Cfr. ponto 4.2.1 a)).

d) Também em matéria de seguros desportivos, o Decreto-Lei n.º 146/96, de 26 de Abril, preconiza ainda coberturas específicas (seguro de doença, seguro de acidentes pessoais para a prática desportiva e um seguro de vida) para os "praticantes não profissionais com o estatuto de alta competição", matéria regulada pela Portaria n.º 392/98, de 11 de Julho. Embora o n.º 10.º desta Portaria disponha que: "*O Instituto Nacional do Desporto, na qualidade de tomador dos seguros* (...) [relativos a essas coberturas específicas para esses praticantes], *suporta os respectivos prémios*", tal não se verificou (Cfr. ponto 4.2.1 a)).

e) A Lei de Bases do Sistema Desportivo, além do seguro obrigatório dos agentes desportivos, obriga também à "*integração dos agentes desportivos profissionais no sistema de segurança social*", pelo que o IND deveria pugnar para que as federações assegurassem que essa integração se está a processar nos termos legalmente exigidos (Cfr. ponto 4.2.1 a)).

f) Nos termos da al. e) do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro, aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada está vedado: "*Beneficiar dos apoios de fundos comunitários e públicos*". No entanto, não foi exigido pelo IND, como condição de acesso ou para o pagamento dos apoios financeiros, a apresentação pelas federações desportivas de declaração, emitida pela

administração fiscal, comprovativa da sua situação tributária regularizada, pelo que o Instituto não tem verificado o cumprimento da referida disposição legal, bem como da situação contributiva regularizada das federações com a Segurança Social (Cfr. ponto 4.2.1 d)).

g.1)O apoio financeiro concedido anualmente a cada federação tem em conta, essencialmente, o valor atribuído no ano anterior (e o montante total disponível para os apoios financeiros). Uma vez que os apoios financeiros são concedidos, essencialmente, com base no montante atribuído no ano anterior, não existe uma relação directa entre as actividades e orçamentos apresentados pelas federações e o montante e percentagem do apoio financeiro concedido pelo IND.

g.2)Os serviços do IND responsáveis pela análise das candidaturas não elaboraram quaisquer relatórios que reflectissem a análise dos programas de actividades e dos orçamentos apresentados pelas federações, nem elaboraram qualquer proposta sobre os montantes de apoio a atribuir. Segundo o IND, em 2003 os serviços começaram a elaborar tais propostas, mas não os referidos relatórios, pelo que se trata de um passo ainda insuficiente.

g.3)A definição concreta do apoio financeiro concedido a cada federação, em cada domínio, foi estabelecida em reuniões entre o Presidente do IND e os representantes de cada federação desportiva, nas quais são estabelecidos os ajustes e/ou cortes nos orçamentos iniciais e nos montantes dos apoios financeiros, não sendo, no entanto, elaboradas actas dessas reuniões.

Embora se reconheça que não é fácil, dada a desproporção entre os apoios solicitados inicialmente pelas federações e os montantes disponíveis para apoio, definir previamente critérios quantitativos – dos quais resulte o montante do apoio a conceder, relacionando: a) as actividades e os orçamentos apresentados, b) os montantes de apoio solicitados, c) o montante total disponível para apoio financeiro ao conjunto das federações, e d) os indicadores desportivos estabelecidos no regulamento, o processo de atribuição dos apoios financeiros do IND a federações desportivas, nos domínios centrais da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, caracteriza-se por falta de transparência. Com efeito, a inexistência de fundamentação expressa da decisão de atribuição dos montantes

financeiros às federações desportivas contraria o disposto no Código do Procedimento Administrativo sobre o dever de fundamentação dos actos administrativos (art.º 124.º do CPA), situação que deve ser corrigida.

(Cfr. ponto 4.2.2).

3 – CONTROLO E ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS APOIOS FINANCEIROS NOS DOMÍNIOS DA "PRÁTICA E DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO" E DA "ALTA COMPETIÇÃO E SELECÇÕES NACIONAIS"

a) Verificou-se o incumprimento quase generalizado pelas federações dos prazos de remessa dos elementos necessários ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros (orçamento corrigido, mapa de execução orçamental semestral, mapa de execução orçamental anual, balancete analítico, relatório anual e demonstrações financeiras) e, na maior parte dos casos, não foram apresentados todos os elementos exigíveis.

b) Não se obteve evidência de que essa documentação de prestação de contas tenha sido objecto de apreciação pelo IND. Também não foi feita qualquer avaliação do cumprimento do contrato-programa celebrado com cada federação desportiva, face ao previsto na candidatura.

Assim, foi praticamente inexistente o controlo pelo IND da aplicação pelas federações dos apoios financeiros por si atribuídos nos domínios da *prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais*, que concentram a maior parte dos apoios concedidos, situação que deve ser alterada

(Cfr. ponto 4.2.5)

4 – PROJECTO OLÍMPICO ATENAS 2004

No âmbito deste projecto, verificou-se o incumprimento generalizado pelas federações quanto à prestação de contas, não tendo remetido a maior parte dos elementos exigidos nos contratos-programa,

nomeadamente, relatórios intercalares, contratos com os praticantes, demonstrações financeiras autónomas das acções desenvolvidas (e não apenas consolidadas nas contas das federações) e relatório final das acções desenvolvidas (apresentado apenas pela Federação Portuguesa de Judo).

Decorre desse incumprimento pelas federações das suas obrigações contratuais, quanto à remessa ao IND de elementos informativos sobre a execução do "Projecto Atenas 2004", uma deficiente fiscalização pelo Instituto da aplicação dos apoios financeiros concedidos às federações para esse Projecto, situação que estará a ser actualmente corrigida.

(Cfr. ponto 4.3)

5 – EVENTOS DESPORTIVOS INTERNACIONAIS

Das sete federações beneficiárias desses apoios, seis não entregaram ao IND demonstrações financeiras autónomas relativas aos eventos apoiados. Esta situação, para além do incumprimento do estipulado no contrato-programa, inviabiliza o apuramento pelo IND dos custos imputados a cada evento realizado e, consequentemente, da percentagem de apoio efectivo em relação à inicialmente prevista, uma vez que os relatórios e contas anuais das federações não são apresentados por actividades, não permitindo, assim, apurar o montante e natureza dos respectivos custos e fontes de financiamento.

Desta forma, o controlo das despesas resultantes da realização de eventos tem-se revelado pouco rigoroso, devendo o IND passar a exigir que as federações desportivas apresentem as respectivas contas independentes das que dizem respeito aos restantes domínios.

(Cfr. ponto 4.4)

6 – FEDERAÇÃO PORTUGUESA DE FUTEBOL (VERBAS DO TOTOBOLA)

Apesar da legislação em vigor definir pormenorizadamente o destino das verbas oriundas da exploração do "Totobola" para apoio aos clubes de futebol, essas verbas têm vindo a ser directamente aplicadas na regularização das dívidas fiscais dos clubes, na sequência do acordo

estabelecido entre a Federação Portuguesa de Futebol, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e o Estado[3]. Esses montantes, entregues para a regularização das dívidas fiscais dos clubes, são variáveis, em função dos resultados de exploração do "Totobola", contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 124/96, que estabelece o pagamento em prestações mensais de igual valor.

(Cfr. ponto 4.6)

7 – PAGAMENTOS IRREGULARES

a) Antes da entrada em vigor dos contratos-programa (data da sua celebração ou data da sua publicação no Diário da República) o IND efectuou, tal como em anos anteriores, pagamentos às federações desportivas, por conta dos apoios a aprovar, de modo a evitar que se defrontassem com dificuldades de tesouraria. Também foram realizados pagamentos por conta dos subsídios a conceder no âmbito dos apoios regulares ao Comité Olímpico de Portugal, que seguem o mesmo regime de financiamento, e no âmbito do Projecto "Atenas 2004" e para a realização de alguns eventos internacionais. Relativamente às federações que constituíam a amostra e aos tipos de contratos em que se verificaram adiantamentos, apurou-se que, do total de pagamentos efectuados em 2001 (totalizando 3.341.106 contos), foram pagos por adiantamento, antes da celebração do contrato 817.100 contos (24,5%), ascendendo os adiantamentos a 1.088.906 contos (33,0%), quando considerados os pagamentos efectuados antes da entrada em vigor dos contratos.

   Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, de pagamento de adiantamentos por conta de apoios a conceder, esses adiantamentos são ilegais por não se encontrarem previstos na legislação aplicável a esses apoios. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de "*adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei*" constitui infracção financeira (Cfr. ponto 4.2.4).

---

[3] Esse acordo foi materializado no Despacho n.º 7/98-XIII, de 4 de Março de 1998, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que, com suporte na moldura legal do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, aceitou, como forma de extinção das dívidas fiscais globais dos clubes, existentes até 31 de Julho de 1996, a dação em pagamento das verbas do "Totobola" que legalmente lhes são atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, durante o período compreendido entre 1 de Julho de 1998 e 31 de Dezembro de 2010.

b) Por insuficiência de dotação orçamental, em 2001, não foram transferidas as parcelas de apoio devidas no mês de Dezembro à FP de Voleibol (16.010 contos) e ao Comité Olímpico de Portugal (8.610 contos), quando não devem as dívidas vencidas transitar para o ano seguinte (Cfr. ponto 4.2.4).

c) Foi indevidamente autorizado pelo Presidente do IND o pagamento de um prémio (de 875 contos) à F.P. de Judo, por resultado obtido no Campeonato da Europa de Juniores/2000, uma vez que, embora se tratasse do valor devido, competia ao Ministro da Juventude e do Desporto essa autorização. Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a "*violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento das despesas públicas*" constitui infracção financeira (Cfr. ponto 4.5).

8 – PUBLICITAÇÃO DOS APOIOS

O IND não procedeu à publicitação dos subsídios pagos em 2001, não tendo assim dado cumprimento ao disposto nos art.os 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (Cfr. ponto 5).

9 – APRECIAÇÃO GERAL

Face ao que antecede, o Tribunal avalia negativamente o processo de concessão, pagamento e controlo dos apoios financeiros concedidos pelo IND a federações desportivas em 2001, por se ter detectado o incumprimento generalizado da legislação e dos contratos-programa, ao qual não corresponderam quaisquer sanções, previstas designadamente no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, não tendo sido acautelada a verificação da aplicação das verbas nas finalidades para as quais foram concedidas.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 25/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Alves Cardoso

Processo n.º 29/02
12 de Junho de 2003

ASSUNTO: **Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto PIDDAC "Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares" – Hospital Distrital de Tomar**

- **AUDITORIA OPERACIONAL**
- **AUDITORIA FINANCEIRA**
- **SISTEMA DE INFORMAÇÃO**
- **EQUIPAMENTO HOSPITALAR**
- **CADERNO DE ENCARGOS**
- **CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**
- **TRABALHOS A MAIS**
- **EXECUÇÃO FINANCEIRA**
- **CONTROLO FINANCEIRO**

1.1 CONCLUSÕES

1.1.1 – Planeamento

a) Nos Programas de Governo e nas GOP, os objectivos e medidas de política da saúde são de índole geral, não sendo efectuadas referências ao Projecto em análise.

b) Existem referências ao Projecto do Novo Hospital Distrital de Tomar:

◊ De carácter global, em documentos de planeamento sectoriais, nomeadamente no Plano de Médio Prazo para o sector da saúde, no domínio da medida 1.1 – Construção e Remodelação de Hospitais/Subprograma Saúde do QCA II, da responsabilidade do extinto DEPS;

◊ Este PMP especifica e caracteriza os objectivos, metas, população global abrangida pelas unidades constantes da medida, calendário de realização, previsão de custos e respectivas fontes de financiamento;

◊ De carácter específico, enquanto unidade hospitalar que serviu de base de comparação/alternativa do estudo sobre Avaliação Económica de Projectos – Análise Custo Benefício, sobre as vantagens da decisão de construção da opção HDTN, em detrimento da opção HDT. Este estudo quantifica, fundamenta e demonstra as vantagens da opção HDTN e evidencia o que considera ser um erro estratégico avançar-se com a decisão de construção do NHDT.

c) Relativamente ao Projecto inicial de construção do NHDT, a definição formal e de enquadramento legal dos objectivos a alcançar encontram-se ao nível do Programa Funcional, sendo os objectivos do Projecto de índole eminentemente financeira, formalizados ao nível do mapa XI do OE e sem marcas visíveis de ordenação e programação temporal, física e financeira, no curto, médio ou longo prazo, suportadas em estudos sobre as necessidades médico-hospitalares das populações da sua área de influência.

d) Não se detectaram elementos onde fosse evidenciado o enquadramento sustentado[1], a caracterização e identificação dos objectivos e metas a alcançar com a construção do NHDT.

e) Através de alterações verificadas ao nível do Programa Funcional inicial, o âmbito do Projecto do Hospital Distrital de Tomar foi orientado para a integração numa estrutura única de gestão hospitalar de carácter sub-regional de unidades de saúde, visando a articulação, complementaridade e a inter-relação com as unidades de saúde existentes – Hospitais Distritais de Abrantes e de Torres Novas.

f) No entanto, não foram identificados:

◊ Estudos ou acções de planeamento a quantificar a poupança ou o sobre-custo resultante da criação de um Centro Hospitalar integrando as unidades hospitalares de Abrantes, Torres Novas e

[1] Não foram encontrados, designadamente, estudos especificamente elaborados com o objectivo de evidenciar, justificar e/ou fundamentar a necessidade de construção daquela unidade hospitalar.

tendo em vista o funcionamento em articulação e complementaridade dos cuidados de saúde a prestar;

◊ Estudos de quantificação dos custos e do acréscimo de meios e de estrutura de gestão necessários para uma política sub-regional de Saúde a funcionar em articulação e complementaridade;

◊ Objectivos estratégicos, carências hospitalares, previsões de crescimento populacional ou de geriatria acentuada, justificativos da necessidade de construção de uma nova unidade de saúde hospitalar daquela dimensão;

◊ Estudos de análise custo-benefício, medindo, valorando e comparando os custos e os benefícios sociais, bem como os custos /benefícios associados à comodidade/incomodidade das populações abrangidas pela alternativa encontrada para a criação de um Centro Hospitalar de prestação de cuidados de saúde complementares, o qual irá, necessariamente, implicar uma apreciável mobilidade de meios, de modo a que os 240 000 potenciais utentes são obrigados a deslocar-se no interior de uma vasta região para a unidade de saúde cujos cuidados necessitam;

◊ Estudos que inequivocamente demonstrassem serem as valências definidas para cada uma das unidades do Centro Hospitalar do Médio Tejo – Torres Novas, valência predominantemente médica, Tomar, valência predominantemente cirúrgica, e Abrantes, ambas as valências – as que correspondem às necessidades efectivas das populações abrangidas por cada uma das áreas de influência específicas de cada unidade hospitalar;

◊ Estudos de enquadramento sócio-económico que, em suma, justificassem a decisão de construção do NHDT, face à oferta disponível na sua área de influência coberta pelos hospitais distritais de Abrantes e de Torres Novas, a qual já era, antes da construção do NHDT, comprovadamente excedentária;

g) Também não foram detectados objectivos estratégicos ou outros elementos que fundamentassem a decisão de construção, em termos de política nacional, regional, sub-regional ou área de influência de cuidados médicos hospitalares, ou que demonstrassem a necessidade de constru-

ção de uma nova unidade de saúde hospitalar, na Sub-região de Saúde de Santarém, da dimensão da construída.

h) Igualmente não foram encontrados estudos que caracterizassem e identificassem os objectivos e metas a atingir com a construção do NHDT, bem como o impacto dos custos de funcionamento no SNS (sustentabilidade social do investimento, atendendo aos custos reais por unidade de cuidados de saúde produzida).

Pode, pois, referir-se, como conclusão geral, relativamente ao planeamento "lato senso" que, ao decidir-se pela construção do NHDT numa região com excesso de capacidade médico hospitalar instalada, sem estudos que a fundamentassem, nomeadamente através da caracterização da procura e da oferta de serviços de saúde, do impacto do acréscimo de custos no Serviço Nacional de Saúde e do princípio do utente/doente em primeiro lugar, não se teve em conta a lógica económico-social, ou seja, o princípio da oportunidade dos investimentos baseada na escassez dos recursos públicos que deveria fundamentar a decisão de construção daquela unidade hospitalar. Acresce que os *estudos existentes não só apontavam claramente para que não fosse construído o NHDT, como chegam a apontar que tal decisão, a verificar-se, configurava um* ***erro de planeamento.***

i) Relativamente ao lançamento do concurso, pela apreciação das propostas e pela análise da execução do projecto verificou-se que:

◊ A opção pela modalidade de concurso concepção-construção permitiu às entidades adjudicantes desenvolverem procedimentos pré-contratuais com base em elementos menos desenvolvidos do que aqueles que normalmente enformam os processos relativos às restantes modalidades de concurso;

Os pressupostos centrados na perspectiva de que os potenciais concorrentes são detentores de uma elevada especialização e experiência nos domínios conexos com a obra a realizar, que as propostas recebidas incorporam nos correspondentes projectos as soluções técnicas adequadas e tecnologicamente mais actuais e de que o tempo global para concretização do empreendimento resulta encurtado, não tem correspondência na realidade entretanto constatada pelo TC, não só na actual auditoria, como também nas auditorias efectuadas ao PIDDAC/93/94/95 "Construção e Apetrechamento de Hos-

pitais Distritais", cujos resultados evidenciam o oposto de tais pressupostos.

◊ O lançamento de um concurso com caderno de encargos / especificações contendo exigências funcionais e técnicas de âmbito muito genérico e por vezes sem parâmetros de referência, num processo que pressupõe uma valorização importante do preço, abre espaço para a apresentação de propostas com opções cerceadas por especificações minimalistas ou pouco explícitas, que na execução em obra vão obrigar ao "aperfeiçoamento" ou "actualização"e com naturais implicações no preço, dando origem a adicionais ("trabalhos a mais") que em muitas situações consistem apenas na substituição de trabalhos ou fornecimentos previstos com solução pouco definida ou com características entendidas como insuficientes, e noutras configuram mesmo obra nova, ou seja, dão origem a alterações importantes do objecto do contrato.

◊ O recurso a concursos de concepção-construção será de evitar, como deveria mesmo ser abandonado, se mais não fora pelos efeitos perversos que inevitavelmente produz no tecido empresarial do sector de actividade das obras públicas, sem que daí advenham vantagens para a Administração, na qual não só não deixará de ser necessária a existência de elevada competência técnica nestes domínios como também não se pode correr o risco de se perder o "know how" acumulado ao longo de décadas que lhe permita continuar em condições de definir os seus programas de necessidades.

◊ Com a inclusão de factores de apreciação das propostas relativos aos concorrentes, misturou-se a análise da aptidão destes com a apreciação das propostas, o que é explicitamente afastado pela Directiva 93/37/CEE, de 14 de Junho. Ou seja, as propostas não foram apreciadas exclusivamente em função do mérito dos projectos em que se baseavam e das suas condições de preço e prazo, tendo sido considerados na graduação das propostas para efeitos de concurso aspectos inerentes aos próprios concorrentes.

◊ No CE era estabelecida uma actualização trimestral do Plano de Trabalhos quer para o desenvolvimento do planeamento e coordenação da execução dos trabalhos quer para o controlo da execução pela Fiscalização, detalhadamente regulados.

◊ Não se evidenciou que o planeamento e controlo da execução dos trabalhos previstos no Caderno de Encargos fossem efectivamente exercidos com o nível de detalhe e rigor preconizados, em especial no período inicial de execução da empreitada.

◊ Houve um desvio temporal entre a data da publicação do aviso de abertura de concurso, 27 de Janeiro de 1993, e a data da consignação da empreitada, 19 de Julho de 1997, de cerca de 4 anos e meio.

1.1.2 – Execução Financeira

Verificou-se que dos 2 milhões de contos inscritos como dotação inicial no Mapa XI do OE/97, 75% (1,5 milhões de contos) eram relativos a comparticipação comunitária e, como tal, inscritos no Cap. 50º FC – Financiamento Comunitário.

A comparticipação comunitária acabou por não se concretizar, não sendo certamente alheias a este facto:

- A controvérsia que envolveu a decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar numa sub-região reconhecidamente excedentária em infra-estruturas de cuidados médicos hospitalares, independentemente de neste conceito de sub-região se considerar a Sub-Região de Saúde de Santarém como um todo ou como uma sub-região integrando apenas as unidades de saúde de Abrantes, Torres Novas e Tomar;

- O facto do Relatório Final da Avaliação Intercalar da IOS do QCA II, de Janeiro de 1997, classificar o NHDT como sendo um erro de planeamento.

A execução financeira atingiu, até 2002, o montante global de 8.320.111 contos. Deste montante de investimento global:

- Até ao ano 2000, foram executados 6.025.849 contos;

- Relativamente ao ano de 2001, ano relevante para efeitos do Parecer sobre a CGE/01, verificou-se que da dotação final disponível, 1.231.167 contos, foram executados 1.143.465 contos (92,88%), o que corresponde a uma boa taxa de execução financeira.

1.1.3 – Execução física

a) Na perspectiva da execução da obra, o planeamento, controlo e fiscalização da execução física do projecto foram acompanhados por uma equipa da DRIESC que, numa primeira fase, assumiu a responsabilidade pela direcção, controlo e fiscalização da obra.

   Numa segunda fase, cerca de um ano e nove meses após a consignação da empreitada (Abril de 1999), a fiscalização foi cometida a uma empresa externa – PLANEGE, Consultores de Engenharia e Gestão, Lta, mantendo-se a Direcção da obra sob responsabilidade da DRIESC.

b) De uma forma geral, as prorrogações do prazo de execução da empreitada de concepção/construção do HDT não se encontram correctamente fundamentadas nem de facto nem de direito, quer por parte do empreiteiro, nos casos em que as requereu, quer por parte do dono da obra que as concedeu. O prazo de execução das empreitadas é um elemento essencial da contratação. A prorrogação do prazo sem que haja fundamento para tal implica a renúncia à multa contratual.

c) Realizaram-se trabalhos a mais sem observância da mesma forma do contrato inicial, que substancialmente o modificaram.

   As causas mais comuns dos trabalhos a mais foram:

   ◊ A reformulação da programação inicialmente prevista para o piso 0 (alterando cerca de 3300 m2, ou seja, 77% da área do piso), e para os pisos 1, 2 e 3 (alterando cerca de 2077 m2) e também da alteração da capacidade prevista para a lavandaria, da qual adveio a necessidade da execução de uma edificação exterior para central de lixos (cerca de 100 m2);

   ◊ A demolição ou abandono de trabalhos já executados, por força das alterações introduzidas durante a execução, e cujo montante total se estima entre 10.000.000$00 e 15.000.000$00 + IVA;

   ◊ A reformulação de partes do projecto inicial, depois da adjudicação e consignação da empreitada, devido a deficiências ou insuficiências de projecto base apresentado no concurso;

◊ A alteração de soluções construtivas previstas, como foi o caso da substituição das caixilharias de alumínio anodizado e vidro simples por alumínio termo lacado e vidro duplo, da alteração dos estores, introdução de bases de chuveiro e sanitas adequadas a deficientes, aros metálicos das portas da zona das salas de operações, etc.;

◊ A introdução de equipamentos não previstos ou substituição de equipamentos e soluções técnicas previstos no projecto por outros tecnologicamente mais evoluídos, como foi invocado no caso da reformulação da infra-estrutura telefónica e informática, da alteração do sistema de protecção de pessoas contra contactos indirectos ("transformadores de isolamento"), etc.;

◊ A conformação com regulamentação superveniente, como sucedeu na alteração dos elevadores; ou

◊ A obtenção de maiores capacidades, de que são exemplos as alterações dos sistemas de AVAC (alterando os parâmetros de cálculo), etc.

d) O prazo total da execução da empreitada foi de 1619 dias, mais 809 dias do que o prazo contratual estabelecido (810 dias), distribuídos da seguinte forma:

◊ 810 dias relativos ao prazo contratual para execução da obra;
◊ 60 dias relativos à aprovação do projecto de execução;
◊ 60 dias – 1.ª prorrogação do prazo, com custos adicionais;
◊ 157 dias – 2.ª prorrogação do prazo, com custos adicionais;
◊ 119 dias – 3.ª prorrogação do prazo, sem custos adicionais;
◊ 413 dias – 4.ª e 5.ª prorrogações, para efeitos administrativos.

1.1.4 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLO

a) A vertente de acompanhamento, fiscalização e controlo da execução do projecto foi exercida numa primeira fase pela equipa do dono da obra.

b) A partir da entrada de facto em obra da Fiscalização externa, em Novembro de 1998, o controlo e o acompanhamento do projecto de execução passou a abranger as acções previstas para fiscalização pelo dono da obra e a ser objecto de registos em Relatórios Mensais de Progresso.

No entanto, os elementos de suporte do planeamento dos trabalhos apresentados pelo ACE, incluídos nos processos analisados, não abrangiam, em geral, todo o detalhe previsto no CE.

c) Os orçamentos que fundamentaram a celebração de contratos adicionais, apresentados pelo adjudicatário e aceites pela fiscalização, em muitas situações seguem sistematização que dificulta uma comparação entre o anteriormente previsto e o proposto. Em situações em que na proposta apresentada ao concurso os trabalhos eram aglutinados numa descrição genérica, a nova proposta apresenta-se discriminada em vários artigos; noutras situações, trabalhos que se apresentavam detalhadamente discriminados na proposta, encontram correspondência num artigo global. Em especial, neste último caso, encontraram-se situações em que a agregação de trabalhos por vezes coloca em dúvida o cumprimento do disposto no número 4 do art. 27º do Decreto-Lei n.º 235/86 – que, como regra, obriga à aplicação dos preços unitários contratuais.

d) Houve permutas de equipamentos médicos sem serem convenientemente analisadas, valorizadas, formalizadas e objecto de autorização superior.

e) Não se evidenciou a existência de coordenação em matéria de segurança e saúde, durante a fase de projecto, nem a existência de um verdadeiro Plano de Segurança e Saúde, devidamente estruturado, mesmo na fase de execução da obra. A própria designação formal de um Coordenador de Segurança e Saúde da fase de execução da obra só veio a ter lugar quando tais funções foram assumidas pelo Coordenador da fiscalização contratada. Foi a partir daí que se registou a apresentação de documentação diversa relativa a medidas de segurança a implementar, em geral de natureza pontual e visando a correcção de situações específicas, não constituindo, no entanto, um plano abrangente e integrado por planos detalhados coordenados entre si.

1.1.5 – AVALIAÇÃO

a) Ao nível da avaliação de resultados, não se dispõe de elementos que permitam emitir opinião concreta. Pode, desde já, face às vicissitudes e polémica que envolveu a decisão de construção do NHDT e à solução encontrada para a sua integração numa estrutura de funcionamento em regime de complementaridade (CHMT) evidenciar-se que:

◊ Não existiam indicadores relativos à necessidade de uma nova unidade de saúde na região que permitissem concluir pela razoabilidade da construção de uma unidade com a dimensão e as características da construída, região essa onde a característica essencial evidenciada nos estudos e nos elementos disponíveis era, reconhecidamente, o excesso da oferta disponível;

◊ Os recursos financeiros mobilizados, em consequência de trabalhos a mais, ao que tudo indica, resultantes da tentativa de corrigir o chamado e claramente evidenciado erro de planeamento, que constituiu a decisão de construir o NHDT com as dimensões propostas, ultrapassaram os custos inicialmente previstos;

◊ Não foram detectados elementos onde estivesse prevista uma avaliação do impacto e dos custos e benefícios de funcionamento ao nível do SNS, e não só do NHDT, como também não estava prevista qualquer avaliação ao nível das outras unidades de saúde integradas no CHMT, quer enquanto unidades individuais quer enquanto unidades integradas.

1.2 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

1.2.1 – PLANEAMENTO

a) A definição de metas, objectivos e necessidades de cuidados de saúde médico-hospitalares deverão ser sempre quantificadas, temporal e financeiramente;

b) A decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar, para além da necessidade da sua formalização, deverá igualmente ser fundamentada em necessidades objectivamente comprovadas, baseadas em estudos de custo-benefício, tendo assim em conta os aspectos correlacionados com a salutar prática de decisão que deve presidir à

gestão da coisa pública: adequar os investimentos à sua efectiva razão de ser – as necessidades objectivas das populações que devem servir.

c) Não se deverá avançar com investimentos em infra-estruturas hospitalares, para prestação de serviços médico hospitalares, em regiões onde manifestamente os elementos disponíveis as definam já como possuindo um grau de cobertura desses mesmos serviços satisfatório ou mesmo superior à média nacional.

d) Ao avançar-se com a construção de novas infra-estruturas médico hospitalares, deverá ter-se em conta não só os custos relativos à sua execução como, e muito especialmente, os inerentes custos que advêm da sua manutenção em funcionamento, os quais, em regra, tornam aqueles custos de investimento irrelevantes perante os custos de sustentabilidade do investimento.

e) Deverá ser bem ponderada a opção por concursos com recurso à modalidade de concepção-construção. A adopção desta modalidade de concurso faz recair sobre os concorrentes preteridos custos elevados e desnecessários com a elaboração de ante-projectos, de que não são ressarcidos, e dela não resultam, em geral, vantagens sensíveis para o interesse público. Esta modalidade de concurso, por outro lado, dá lugar à apresentação de propostas com opções minimalistas, cerceadas pelas limitações resultantes das especificações dos cadernos de encargos, que amplificam as limitações destes e que na execução em obra vão obrigar a "aperfeiçoamentos", dando origem a adicionais ("trabalhos a mais") e tendo como resultado, a subtracção às regras de concorrência inerentes ao concurso público de um volume de trabalhos e fornecimentos muito significativo.

f) A selecção do regime aplicável (aquisição de bens e serviços / execução de empreitadas de obras públicas) deverá ser adequada à natureza do bem ou serviço a adquirir e à aplicação dos procedimentos pré-contratuais próprios.

g) Deverá ser aperfeiçoado e actualizado o conteúdo dos cadernos de encargos, tornando-os mais específicos, quantificando devidamente as exigências funcionais formuladas e definindo melhor o que é obrigatório e aquilo que é facultativo ou acessório.

h) Deverá ser tido na devida conta a doutrina plasmada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 341/88, de 28 de Setembro (entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), o qual referia que a modalidade de concepção-construção podia conduzir a desperdícios inconvenientes e injustificados, evidenciava que "*o recurso sistemático a essa modalidade é característica dos países pouco desenvolvidos que não dispõem de meios humanos para acompanhar a execução dos empreendimentos ou, mais grave ainda, não estão sequer em condições de definir o programa de necessidades*" e que "quando utilizada de forma não criteriosa, a solução conduz, muitas vezes, a projectos pouco cuidados, pouco imaginativos e a preços, em regra, mais elevados" e acrescentava que nas situações correntes não é sequer vantajosa em termos de prazos, entendimento que a experiência resultante dos trabalhos desenvolvidos por este TC corrobora inteiramente.

i) Deverão ser devidamente especificados os equipamentos médicos a adquirir, sem indefinições tais como, *"referências a escolher pelo Hospital"*, de forma a permitir uma verificação inequívoca de conformidade na recepção.

j) Deverá ser elaborado um quadro de concepção e programação, no qual se articulem os objectivos estratégicos da prestação de cuidados médico-hospitalares com metas quantificadas a atingir, enquadradas por estudos onde sejam determinados e evidenciados os custos médios por tipo de cuidados médico-hospitalares prestados [através dos GDH ou outro(s)] em hospitais de natureza e dimensão semelhante e comparados os custos efectivos do mesmo tipo de cuidados prestados pelo CHMT. Esse quadro deverá considerar o CHMT, enquanto unidade integradora da prestação de serviços médico hospitalares, e cada uma das unidades que o compõem (HDA, HDTN e HDT), promovendo-se, assim, de modo fidedigno e credível, a avaliação e a consequente comparação e adequação da razoabilidade dos custos dos cuidados médico-hospitalares prestados aos seus custos efectivos, tomando-se as medidas correctivas que se mostrem adequadas, designadamente a eventual especialização da unidade hospitalar de Tomar.

1.2.3 – EXECUÇÃO FÍSICA

a) Os trabalhos a mais, independentemente do seu valor, devem observar a mesma forma do contrato inicial por consubstanciarem modificações do mesmo.

b) Deverá existir maior rigor na elaboração das estimativas e prazos de execução das empreitadas, na fase de estudo prévio, a fim de que não se verifiquem, posteriormente, discrepâncias acentuadas entre o planeado, o lançado a concurso e o efectivamente realizado.

c) A DGIES deverá, de futuro, tomar as medidas tidas por convenientes no sentido de que sejam fundamentados, de facto e de direito, os pedidos de prorrogação de prazo de execução das empreitadas e que as informações dos serviços que sobre estes recaiam sejam mais rigorosas e observem os mesmos requisitos.

1.2.4 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLO

a) Deverão ser aperfeiçoados os circuitos de informação internos dos serviços que tenham repercussão na fiscalização e acompanhamento técnico das obras, de modo a evitar-se a demolição ou abandono de trabalhos executados por desconformidade com alterações já anteriormente decididas.

b) Deverá ser delimitada uma fronteira mais rigorosa entre os equipamentos a incluir na empreitada de construção e aqueles a adquirir separadamente, identificando os equipamentos que, por exigirem obras significativas para instalação, faz sentido incluir na empreitada, evitando-se intermediação onerosa e desnecessária na aquisição daqueles equipamentos.

c) A DRIESC deve adoptar o princípio de que toda e qualquer permuta de equipamento objecto de contrato estabelecido entre as partes só se efectue após a devida autorização superior e muito especialmente após as devidas valorações que, de forma clara, concreta, precisa e concisa, permitam constatar a equivalência de valores entre os equipamentos objecto de troca.

d) Deverá ser aperfeiçoado o controlo da execução física das empreitadas e do cumprimento de prazos, incluindo a verificação efectiva da permanência em obra de meios materiais e humanos adequados à execução, em especial dos previstos no planeamento da empreitada.

1.2.5 – AVALIAÇÃO

a) Considerando as implicações relativas à sustentabilidade do investimento, é essencial a implementação de indicadores físicos, financeiros e temporais que se constituam como metas a realizar, permitindo a monitorização e o acompanhamento, indispensáveis na avaliação das medidas e na tomada de decisões.

b) Seria ainda aconselhável uma avaliação que permitisse a quantificação do acréscimo de custos para o erário público e para a economia em geral e o respectivo impacte no orçamento regular do SNS, resultantes dos evidenciados erros de planeamento, os quais poderiam ser quantificados através de estudos que, embora ambiciosos, complexos e obviamente prolongados no tempo, dada a sua abrangência e dificuldade, porque teriam de envolver a avaliação das três unidades hospitalares a funcionar em sistema de complementaridade de serviços, poderiam conduzir a uma melhor e mais sustentável utilização da unidade hospitalar (HDT).

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 28/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Carlos Moreno

Processo n.º 9/02 - AUDIT
18 de Junho de 2003

ASSUNTO **Remuneração dos Gestores Públicos e práticas de bom governo das Sociedades Públicas**

- AUDITORIA ORIENTADA
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- ACUMULAÇÃO DE REMUNERAÇÕES
- GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
- GESTOR PÚBLICO
- PENSÃO DE INVALIDEZ
- PENSÃO DE VELHICE
- REFORMA
- REMUNERAÇÕES
- DESPESA DE REPRESENTAÇÃO
- SOCIEDADES
- TELEFONE
- VIATURA OFICIAL
- VIATURA PRÓPRIA
- AEROPORTOS DE PORTUGAL (ANA)
- CORREIOS DE PORTUGAL (CTT)
- CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (CGD)
- SOCIEDADE GESTORA DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS (SGPS)

1. CONCLUSÕES

Na sequência do que foi relatado, realçam-se as seguintes conclusões:

1.1 Quanto ao sistema remuneratório, em geral

- **O quadro normativo que regula o sistema remuneratório dos gestores públicos mostra-se, hoje, complexo, descontinuado, insuficiente e inadequado, por estar desajustado do contexto da realidade económica e empresarial do SEE, porquanto a sua regulamentação base ainda se inspira no Dec.-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril – Estatuto das Empresas Públicas (EP) e no constante do Dec.-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro que veio regulamentar aquele e, bem assim, quanto à componente remuneratória, no que é desenvolvido e especificado na RCM n.º 29/89, de 8 de Agosto, bem como nos diversos despachos ministeriais – do Ministério das Finanças – publicados posteriormente sobre a mesma matéria e dos quais se destacam:**

  - **Despacho n.º 304/94-F** do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, de 18 de Março, que regulamenta o funcionamento das comissões de vencimentos nas SA onde o Estado é accionista maioritário;

  - **Despacho n.º 1065/97**, de 28 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro, que determina que as remunerações dos membros dos conselhos de administração para 1997 adoptem, por referência, o regime constante na RCM n.º 29/89;

  - **Despacho n.º 9804/98**, de 9 de Junho, do Secretário de Estado Tesouro e das Finanças, que regulamenta o modo como devem ser fixadas as remunerações dos órgãos sociais nas SA em que o Estado é accionista maioritário;

  - **Despacho n.º 14.511/98**, de 29 de Julho, do Secretário de Estado Tesouro e das Finanças, que fixa novas orientações sobre as remunerações dos órgãos sociais nas SA em que o Estado é accionista maioritário;

  - **Despacho n.º 10.127/99**, de 6 de Maio, do Secretário de Estado Tesouro e das Finanças, que veio esclarecer que, para além da adopção por referência do regime constante da supra mencionada RCM n.º 29/89, as componentes remuneratórias não previstas ou que excedam os limites impostos por aquela RCM, são legítimas e regulares, desde que devidamente aprovadas em Assembleia-Geral ou pela comissão de fixação de remunerações;

- **Despachos n.ºs 16.629/2000-SETF e 2.196/2001-SETF**, que fixaram as remunerações dos membros dos órgãos sociais das SA em que o Estado é accionista maioritário, para vigorar naqueles anos e impuseram a adopção, por referência, do regime constante na mencionada RCM;

- **Temos, pois, que passados mais de 25 anos, continuam ainda em vigor os normativos que então regulavam as remunerações dos gestores públicos e que, decorridos mais de 3 anos sobre o anúncio público de um novo estatuto para aqueles gestores, feito pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, tal estatuto continua por publicar, apesar de, também o Tribunal de Contas, ter recomendado ao Governo, logo em Janeiro de 1999, no seu Relatório de Auditoria nº 01/99, a publicação urgente daquele novo estatuto.**

- A referida RCM n.º 29/89 estabelece um sistema que consiste na definição de um valor padrão, a rever anualmente, e atribuído em função da dimensão da empresa e da complexidade da sua gestão, o qual condiciona a definição da remuneração base e de outras prestações acessórias.

- **Ora, no momento actual, o sistema proposto, no passado distante, pela RCM 29/89 encontra-se completamente desadaptado do conceito actual de empresa pública, nos termos previstos pelo Dec.-Lei n.º 558/99, fomentando interpretações de que o valor padrão é o limite mínimo que respeita às antigas empresas públicas – EPs – agora consideradas EPEs pelo referido Dec.-Lei n.º 558/99.**

- Aliás, já no decurso da finalização deste relatório, foi publicado o **Dec.-Lei n.º 14/2003**, de 30 de Janeiro, que veio disciplinar a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos fundos e serviços autónomos. Este diploma não abrange pois o vasto leque das empresas públicas, designadamente as que revestem a forma de EPE ou de sociedades comerciais, detidas, geridas ou ainda participadas por entidades públicas estaduais, o que não deixa de ser preocupante.

1.2 Quanto ao sistema remuneratório nas empresas auditadas – AdP, ANA, CTTe CGD –

- Não obstante o Ministério das Finanças, enquanto accionista público, nas suas alegações, ter manifestado reservas quanto à qualidade de gestor público, atribuída pelo Tribunal também aos administradores eleitos, o facto é que nos **CTT** e na **ANA** as remunerações foram atribuídas de acordo com o sistema remuneratório dos gestores públicos, consignado na RCM 29/89, de 3 de Agosto. Já na **AdP** e na **CGD**, o accionista público seguiu critérios casuísticos e atribuiu remunerações superiores às que decorreriam da aplicação do sistema geral instituído.

- **Com efeito, nestes dois últimos casos, apuraram-se desvios significativos de cerca de mais 150% (AdP) e de mais 380% (CGD), em relação à remuneração prevista naquela Resolução. Aliás, comparativamente com os órgãos de soberania, a remuneração dos gestores destas duas empresas representa, respectivamente, cerca de mais 20% e de mais 185% em relação à remuneração do Presidente da República.**

- No que concerne ao abono para **despesas de representação** encontra-se, o mesmo, expressamente previsto na RCM n.º 29/89, variando, consoante o cargo (Presidente ou vogais do CA), entre 35% e 20% do valor da remuneração base, sendo pago **14 vezes ao ano**. Isto conduz a que este abono se traduza, efectivamente, num **complemento remuneratório consentido pelo sistema** e não, como o próprio nome induziria, em **despesas reembolsáveis pela empresa**, considerando a satisfação dos fins sociais inerentes à representação em negócios.

Neste domínio, verificou-se que:

a) Os **CTT** e a **ANA** remuneravam os seus Administradores de acordo com a RCM, isto é, pagando em 14 prestações o abono designado por Despesas de Representação, o qual correspondia aos limites supra mencionados. Para além disso, constatou-se que, nestas empresas, os administradores utilizavam ainda os cartões de crédito titulados pela própria empresa como meio de pagamento das despesas de representação em sentido próprio, isto é, das quais prestavam contas da sua realização.

b) Já a **CGD** e a **AdP**, embora não abonassem o complemento designado pela RCM como despesas de representação, suportavam as despesas concernentes à representação empresarial, através da utilização de cartões de crédito.

Face ao que precede, observa-se que, não obstante o ano só integrar 12 meses, estas denominadas despesas de representação acabam por ser pagas 14 vezes durante o ano, nas duas empresas em que vigoram.

↳ Quanto aos **prémios de gestão**, apesar da RCM 29/89 fixar alguns requisitos para a sua atribuição, nomeadamente indicadores económicos, financeiros e operacionais, constatou-se que, nas assembleias gerais das empresas auditadas, o accionista Estado não tinha fundamentado detalhadamente a respectiva concessão, à excepção do ocorrido nos **CTT**, relativamente ao exercício de 2000.

Mais detalhadamente, constatou-se, neste domínio, que:

a) Das quatro empresas auditadas, apenas a **CGD** apresentou uma evolução positiva dos seus resultados no biénio 2000 – 2001 e distribuiu dividendos ao accionista;

b) Os CA da **AdP**, **CTT** e **ANA** receberam prémios de gestão correspondentes a 4 meses de remuneração. Na **CGD**, os seus Administradores tiveram uma participação nos lucros igual a 5,5 meses de remuneração.

Face ao exposto, observa-se que os prémios de gestão atribuídos não tiveram carácter de incentivo, tendo-se, antes, tratado de uma remuneração adicional, na medida em que estiveram associados a um determinado número de salários e se repetiram, anualmente, sem dependerem da realização de objectivos ou *performances* empresariais pré-estabelecidas ou contratualizadas entre o accionista e as empresas e respectivos gestores.

Por outro lado e no que respeita à aludida participação nos resultados/lucros, apesar de se poder considerar como uma componente mais objectiva e justa do que os prémios atribuídos, pecou por estar associada ao Resultado Líquido do Exercício, independentemente da natureza dos resultados que para ele contribuíram.

- No que respeita à atribuição de **planos complementares de reforma**, sendo certo que **não se encontram previstos na RCM n.º 29/89**, podem constar dos estatutos ou, na falta de qualquer referência, são tratados, na esteira do CSC, como uma competência a ser exercida pela **Assembleia Geral**.

  A este propósito, verificou-se, nas empresas auditadas, que:

  a) Com excepção dos membros do CA dos **CTT**, que usufruíram do regime geral da Segurança Social, os restantes administradores das empresas auditadas, **AdP, ANA e CGD**, beneficiaram deste tipo de complementos que foram objecto da devida autorização social e sujeitos à respectiva tributação em sede de IRS;

  b) Os referidos complementos corresponderam a 15%, na **AdP** e na **CGD**, e a 10%, na **ANA**, do valor da remuneração base considerada 14 vezes/ano;

  c) No ano de 2000, foi ainda atribuído, em assembleia-geral, aos membros dos CA da **CGD** que prestaram funções como membro do Conselho de Gestão ou de Administração de empresas públicas, **um outro plano complementar de reforma por velhice e invalidez e de sobrevivência, a título excepcional.**

- Quanto à **utilização e aquisição de viaturas pelos Administradores**, deve sublinhar-se que se trata de um benefício económico, que tem constituído prática corrente nas empresas do SEE, apesar de não se encontrar previsto na RCM 29/89. Não obstante, o Despacho n.º 14.511/98, de 29 de Julho, do SETF, determinou os critérios relativos, apenas, à alienação das viaturas aos seus utilizadores.

  É por isso que a aquisição de viaturas, no que respeita a critérios e limites, tem sido da exclusiva responsabilidade dos respectivos órgãos de gestão e do domínio da auto-regulamentação das empresas, não se conhecendo qualquer orientação do accionista público para o SEE, ao contrário do que sucedeu com o Sector Público Administrativo, para o qual, pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 355/97, de 14 de Maio, se estabeleceram limites, em função da cilindrada, do tipo de combustível e do valor (valor máximo, gasóleo, 5200 contos).

No caso das empresas auditadas, verificou-se, a este propósito, que:

a) A escolha das viaturas, para utilização ao serviço da empresa e pessoal, dos Administradores, foi definida pelo órgão de gestão próprio de cada empresa, presumindo-se o conhecimento e anuência do accionista Estado, tendo em conta as assembleias-gerais anuais de aprovação dos relatórios de gestão e contas;

b) **Os critérios de aquisição, em regra não formalizados, conduziram à aquisição de viaturas de variadas marcas, de grande cilindrada (> a 2.000cc) e de potências superiores a 120cv, com valores de aquisição, entre €35.000 e €98.000 (7.500 e 20.000 contos), sem, mesmo, se considerarem os limites estabelecidos para as amortizações para efeitos fiscais (valor: €30.000_6.000 contos) ou, até, os aplicáveis ao SPA;**

c) Todos os Administradores das empresas objecto desta auditoria exerceram a opção de compra das respectivas viaturas, findos três anos de serviço, pagando 20% do valor de aquisição, conforme o previsto no ponto 3.1 do Despacho da SEFT n.º 10 127/99, de 22 de Maio. No caso da empresa ANA, foi ainda admitida a possibilidade do pagamento deste valor residual em 12 prestações;

À luz do que antecede, observa-se que:

Não obstante a determinação contida naquele despacho, esta situação, seja no caso das empresas auditadas, seja em geral, consubstancia a atribuição de um complemento em espécie para os adquirentes e revela-se uma perda para as empresas públicas que alienam bens do seu património, abaixo dos preços de mercado ou do valor de retoma, considerando as marcas prestigiadas e as características das viaturas em causa, para além de ficarem impossibilitadas de verem reconhecido o custo da amortização económica relativo à anuidade do 4.º ano, o que demonstra que o critério seguido nada tem a ver com o período de vida útil do bem, mas com a forte probabilidade do valor comercial desses bens reverter a favor dos respectivos utilizadores/administradores dessas empresas.

Os rendimentos em espécie correspondentes a 2001 não foram declarados para efeitos fiscais pelas empresas, o que representa o não cum-

primento das obrigações fiscais a que se encontram vinculadas (vidé n.º 1 do art.º 119.º do CIRS).

- No que respeita à utilização de **comunicações fixas e móveis, não foi a mesma contemplada nem pela RCM 29/89, nem pelos vários despachos do SETF**, ao contrário da disciplina que acabou por ser imposta aos gestores públicos do SPA, através da recente RCM n.º 112/2002, de 1 de Agosto, que fixou limites (telefones domiciliários €70 e telemóveis pessoais para uso oficial €80).

  Neste domínio, apenas a AdP, dispunha de regulamentação específica para a utilização e pagamento de despesas de comunicações fixas e móveis. Nos restantes casos, ANA, CTT e CGD, as empresas suportavam os custos integrais de utilização desses meios de comunicação por parte dos respectivos Administradores.

- **Quanto ao cumprimento das obrigações de transparência, nos termos da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, que impõe, também aos administradores das sociedades públicas, a iniciativa de depositarem as respectivas declarações de riqueza no Tribunal Constitucional, verificou-se que os gestores das quatro empresas auditadas, relativamente ao período observado, nem sempre haviam concretizado tempestivamente esta obrigação.**

- **Finalmente, não pode deixar de se sublinhar que todas estas remunerações e suas componentes, quer no que respeita às quatro empresas auditadas, quer no que concerne, em geral, às empresas do SEE, acabam por não ser reflectidas com detalhe e transparência ao nível dos relatórios de gestão e contas, ao contrário do recomendado no Relatório deste Tribunal n.º 1/99 -2ª Secção, que abrangeu o período 1994 a 1997, e do preconizado pelas orientações resultantes das boas práticas de governo das sociedades, tal como a seguir se mostrará.**

1.3 Quanto aos princípios e práticas de governo das empresas

- **As práticas e princípios do governo das sociedades, ao nível dos responsáveis máximos pela gestão, visam a optimização dos sistemas de controlo interno e o incremento da eficiência organizacional, contribuindo, fundamentalmente, para atenuar as assimetrias**

de informação sobre a gestão do negócio e corresponder às expectativas dos accionistas.

- **No SEE, o distanciamento entre os cidadãos contribuintes, enquanto accionistas em abstracto das empresas públicas, e os respectivos gestores, justifica a adopção de padrões de exigência e confiança, pelo menos idênticos aos recomendados pelas entidades reguladoras dos mercados de capitais no que respeita às empresas cotadas de capitais abertos e dispersos, nas quais se verifica uma natural separação entre o capital e a gestão.**

- **Os códigos de governo das sociedades (*Corporate Governance*) têm, actualmente, natureza recomendatória, quando difundidos por entidades reguladoras, e inscrevem-se no esforço de auto-regulamentação que cada organização desenvolve por si, com a consequência para os accionistas, de um prémio consubstanciado no aprofundamento do conhecimento, transparência e certeza das suas expectativas sobre o negócio.**

- **Nas quatro empresas do SEE objecto da presente auditoria, se se tiverem em conta as Recomendações da OCDE, em termos internacionais, e as Recomendações da CMVM, ao nível nacional, diagnosticou-se, em geral, uma ténue e difusa implementação daquelas práticas e princípios, aliás, confirmada pela ausência de iniciativas neste domínio patente nos documentos de contraditório, em virtude de:**

  a) Se adoptar uma perspectiva empresarial orientada fundamentalmente para os **resultados contabilísticos**;

  b) Não existirem procedimentos formais, ao nível do órgão de gestão, e de se notar pouca **sistematização de boas práticas de governo**, face às práticas correntes de gestão;

  c) **A divulgação interna de informação** ser segmentada e omissa quanto a aspectos societários relevantes, nomeadamente quanto à actividade do órgão de gestão, à estratégia da empresa e, em geral, a tudo o que respeita aos gestores (remunerações, desempenho e acumulações);

d) **A divulgação externa de informação**, apesar de contemplar alguns aspectos relevantes, ser ainda incompleta e carecer de aprofundamento, no que respeita à prestação de contas e à utilização de outros meios de comunicação ao público, nomeadamente dos respectivos sítios na Internet.

↳ **Em particular e relativamente a cada uma das empresas auditadas, concluiu-se, neste domínio, que:**

- Em todas as sociedades, **AdP, CTT, CGD, ANA**, se havia optado pelo modelo monista quanto à **estrutura típica dos órgãos de gestão**, isto é Conselhos de Administração (CA);

- **Os Conselhos de Administração da AdP, CTT e ANA** dispunham do número mínimo, legalmente estabelecido para as sociedades anónimas, de cinco administradores, enquanto a **CGD** dispunha de nove administradores, todos com os respectivos presidentes nomeados em Assembleia Geral e com voto de qualidade. Acabavam, assim, por representar **centros de decisão convergentes**, que, por falta dos adequados pressupostos, não reflectiam os típicos conflitos de interesses das sociedades de capitais abertos;

- Existia uma indefinição de **objectivos estratégicos** empresariais **plurianuais** (à excepção da **ANA**), explicitados e formalizados de modo claro e ajustados às orientações do accionista, as quais, por sua vez, também se mostravam indefinidas (vg. **CTT**) ou circunscritas ao curto prazo, propiciando a prática de uma **gestão reactiva**.

- **Se verificava a predominância da perspectiva patrimonial, associada aos resultados contabilísticos**, aos quais se subordinava a atribuição dos prémios de gestão e a participação nos resultados líquidos do exercício, em detrimento da componente operacional ou de outros indicadores económicos de desempenho ou, ainda, de quaisquer contratos de gestão que fixassem metas e/ou valores padrão;

- Mesmo se todas as empresas declararam a existência de **delegações de responsabilidades** e ou atribuição de pelouros aos respectivos administradores, fundamentadas em deliberação dos respectivos CA e devidamente divulgados pelos meios de comunicação

interna, contudo **nenhuma havia recorrido à possibilidade legal ou estatutária de delegação de poderes num administrador ou numa comissão executiva;**

- Apesar de três das empresas **CTT, CGD e ANA** terem declarado dispor de micro-estruturas, tipo **comités/conselhos**, apenas os **CTT** os referenciavam no seu organograma. De resto, **nenhuma das empresas** havia instituído comités dedicados ao **controlo/auditoria** ou à **nomeação e remuneração de gestores** intermédios ou, ainda, comités de **conduta** ou de resolução de **conflitos de interesse**, de modo a reforçar o controlo destes pontos críticos;

- Em todas as empresas a **divulgação de informação**, no **plano interno**, era assimétrica e extremamente segmentada no que respeitava à comunicação de objectivos estratégicos e inexistente quanto a riscos operacionais, critérios de nomeação de quadros dirigentes, remunerações e recompensa dos gestores, acumulações, prémios e avaliação de desempenho dos mesmos, bem como relatórios de auditorias externas e internas.

- Já no plano específico da **divulgação externa de informação**, concluiu-se que:

  Ao **nível dos relatórios de gestão anuais**:

  a) Apresentavam informação relevante, embora diferenciada, consoante as empresas, destacando-se os conteúdos relacionados com o enquadramento macroeconómico, a apresentação das várias áreas de negócio e os principais indicadores económicos, financeiros e operacionais

  b) No entanto, patenteavam, a **necessidade de detalhar a informação** relativa aos **seguintes pontos**:

     - **Às orientações do accionista**, à interpretação e contextualização da **Missão,** à realização de objectivos estratégicos com ligação aos objectivos operacionais **(à excepção da AdP que se aproximava destes conteúdos);**

- Ao **risco operacional**, dando conta dos principais aspectos sobre análise e controlo do risco **(excepto a CGD ao incluir um ponto dedicado a este tema);**

- À apresentação dos **principais investimentos** realizados justificando o alinhamento com os objectivos estratégicos e/ou programas de gestão, bem como as respectivas expectativas económicas e financeiras **(à excepção da ANA que se aproximava destes conteúdos);**

- **À apresentação dos membros do CA, considerando os respectivos aspectos curriculares e** destacando a respectiva experiência profissional e habilitações, bem como as áreas de responsabilidade de que se ocupavam, em consonância com o organograma da empresa;

- **À remuneração e recompensa dos administradores e gestores, com detalhe por pessoa, remuneração base e complementos remuneratórios em dinheiro ou em espécie;**

- À inclusão, no ponto respeitante aos **Recursos Humanos**, das políticas de selecção, recrutamento, valorização dos recursos humanos e gestão de carreiras, contratação colectiva e relações com os parceiros sociais (vg. sindicatos), remunerações, recompensas e aumentos salariais, formação e ambiente social na empresa. **Sem prejuízo do que precede, todas as empresas auditadas contemplavam um ponto relativo aos Recursos Humanos.**

- Aos aspectos pertinentes do **relacionamento com outros stakeholders relevantes d**o ponto de vista da eficiência empresarial, nomeadamente no que respeita aos clientes, à interpretação das suas necessidades e satisfação, políticas de optimização de recursos, relacionamento com fornecedores e financiadores **(destaca-se a AdP que se aproximou destes conteúdos, ao incluir referências à Marca, Qualidade, Investigação e Desenvolvimento, à sociedade e à população servida).**

Ao nível da utilização das tecnologias da informação e comunicação, apesar de todas as empresas auditadas disporem de sítios na

Internet, apenas a ANA se destacava, positivamente, pela excelência, ao incluir informação societária relevante, nomeadamente quanto à missão, estratégia, relatório de contas, organograma, corpos sociais, ambiente, recrutamento, notícias e investimentos.

Os **CTT** e a **CGD** apenas apresentavam conteúdos orientados para os serviços e informação geral de âmbito comercial e o sítio da **AdP** nem sequer se encontrava acessível, desconhecendo-se, por isso, o seu conteúdo.

- **No que respeita à estratégia e avaliação, destaca-se, no relacionamento do accionista com a empresa, a falta generalizada de definição de linhas de orientação estratégica, transmitidas em assembleia geral e ajustadas, no mínimo, ao médio prazo, coincidente com os três anos de mandato vigentes na generalidade das empresas auditadas.**

2. RECOMENDAÇÕES

À luz do que observou e concluiu no desenvolvimento desta auditoria e tendo na devida conta os resultados do exercício do contraditório, o TC formula as seguintes recomendações:

2.1 Quanto ao Estatuto do Gestor Público

- **Que o Estado, usando da sua competência legislativa, proceda à urgente elaboração do "Estatuto do Gestor Público", nos termos previstos pelo n.º 1 do art.º 15.º Dec. Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro e que o mesmo não só revogue o actual sistema remuneratório, como constitua uma base de regulamentação para a adopção de códigos de governo das sociedades públicas, à semelhança do que tem estado a ser desenvolvido pela CMVM em Portugal, quanto às empresas privadas cotadas, pela UE, no âmbito da reforma das instituições comunitárias, implementado pelos Estados Unidos (vg. Sarbanes-Oxley Act of 2002) e estudado pela OCDE .**

2.2 Quanto ao sistema remuneratório

☞ Considerando o actual regime jurídico do Sector Empresarial do Estado, – Dec. Lei n.º 558/99 –, maxime o conceito de empresa pública nele consagrado e que as remete para o regime privado, **que os limites quantitativos respeitantes à componente da remuneração base e complementos remuneratórios, sejam fixados de forma globalmente coerente, embora tendo em vista a sua adaptação à lógica de mercado, sem prejuízo de, neste caso, deverem os correspondentes desvios ser sempre fundamentados e estabelecidos de forma transparente.**

☞ Que se estabeleça a imposição de detalhar individualmente, nos relatórios de gestão e contas, os montantes e demais regalias atribuídas a cada administrador.

☞ Que o futuro "Estatuto do Gestor Público" contemple uma clara e inequívoca articulação com o regime jurídico consignado na Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, no que respeita à obrigação declarativa de riqueza junto do Tribunal Constitucional.

2.3 Quanto às componentes do sistema:

☞ Que seja eliminada a componente certa e permanente denominada "**despesas de representação**", devendo a mesma passar a estar exclusivamente associada ao ressarcimento dos montantes individualmente despendidos em representação social e dos quais cada titular deve prestar contas;

☞ Que seja regulamentada a componente remuneratória por acumulação de funções, no plano interno de cada sociedade, no respeito pelo direito societário e atendendo aos conflitos de interesse.

☞ Que, no tocante aos prémios de gestão, seja regulamentado um sistema de incentivos, integrado no "Estatuto do Gestor Público" e baseado em indicadores de performance económica e social, que permita o possível ajustamento a cada empresa e aos contratos/programas de gestão, quando existentes ou necessários, o qual tenha por base, em geral, os seguintes pressupostos/ princípios:

- Respeito pelos limites legais, de direito societário e laboral e pelos direitos individuais;

- A **mensurabilidade** através de objectivos, metas, ou padrões de referência, consoante a natureza das variáveis ou o seu carácter quantificável ou não quantificável;

- O compromisso entre os factores mensuráveis ou objectivos e os factores intangíveis ou subjectivos;

- A **transparência**, a **divulgação** (interna e externa) e a **verificabilidade** do sistema (pelos auditores externos)

☞ Que os **sistemas complementares de reforma** sejam harmonizados no sentido da definição do valor base, do respectivo limite, bem como das condições de mobilização dos valores fundados e que respeitem a devida autorização social.

☞ Que, quanto à **utilização e aquisição de viaturas** se determine:

- Que no final do período de vida útil, ou seja, no mínimo quatro anos, as viaturas sejam alienadas, considerando as condições económicas mais vantajosas para a empresa ou o interesse do accionista em adquiri-las;

- Que seja **eliminada definitivamente a prática generalizada de aquisição de viaturas pelos seus utilizadores**, por incompatibilidade com os interesses sociais.

☞ Que as **despesas de comunicação** não sejam confundidas com qualquer tipo de benefício em espécie, recomendando-se que se exija às empresas que regulamentem os respectivos limites indicativos e condições de utilização de telefones fixos domiciliários e de telemóveis atribuídos para uso ao serviço da empresa. Essas condições deverão ser aceites e subscritas pelos utilizadores.

2.4 Quanto aos princípios e práticas de governo das sociedades

☞ **O Tribunal recomenda vivamente ao legislador que o urgente e futuro "Estatuto do Gestor Público", para além da base do sistema**

de incentivos, constitua um instrumento impulsionador do desenvolvimento de códigos de governo nas empresas públicas, adaptados ao contexto nacional e às características do universo do SEE. Para tanto, devem nele ser incluídos os aspectos relacionados com a conduta e conflitos de interesses, a transparência e divulgação de informação, uma vez que toda a actividade do gestor público deve ser enquadrada à luz dos princípios gerais e das boas práticas de governo das sociedades que, tanto nos EUA, como na Europa e, até, já em Portugal, passaram a constituir uma exigência pública dos cidadãos contribuintes.

☞ Que, no sentido do previsto no Dec.-Lei n.º 558/99, o accionista público fomente a determinação das linhas de orientação estratégica, de uma forma expressa e formal, recorrendo tanto quanto possível a metas quantificadas e a contratos de gestão, coincidentes com âmbito temporal dos mandatos das administrações das empresas e revistas anualmente nas assembleias gerais.

☞ Que, em função da dimensão dos activos, da complexidade do negócio e do interesse estratégico das empresas, o accionista público pondere adequadamente a opção entre a estrutura baseada em Conselho de Administração e a estrutura dualista, baseada na Direcção e Conselho Geral. Assim como fomente, quando necessário, à luz dos mesmos critérios, a criação de comissões executivas face aos conselhos de administração, distinguindo administradores executivos/delegados dos não executivos, com a respectiva diferenciação ao nível remuneratório.

2.5 Concretamente às empresas auditadas, o Tribunal recomenda que:

☞ Fomentem, em geral, o **desenvolvimento de códigos de governo**, adaptados à sua realidade, como instrumento de optimização da eficiência organizacional.

☞ Nesse sentido, e quanto à **estrutura e funcionamento do órgão de gestão**, apreciem da vantagem de delegar a gestão corrente da empresa num ou mais administradores ou numa Comissão Executiva, dentro das possibilidades do Código das Sociedades Comerciais, considerando os critérios supra aludidos e o interesse do accionista;

☞ No que respeita à **repartição de competências** entre os vários órgãos e departamentos ou divisões da sociedade, no quadro do processo de decisão empresarial, a mesma seja consagrada de um modo explícito, especificando as funções efectivamente desempenhadas por cada um dos membros do órgão de administração e directores e que seja divulgada interna e externamente, nomeadamente através de organogramas ou mapas funcionais.

☞ Procedam à instituição pelo órgão de administração de **comités/conselhos** internos com competências em matérias em que existam potenciais situações de conflito de interesses, tais como a auditoria interna, a nomeação de directores e gestores, a análise da política de remunerações e a avaliação da estrutura e governo societários. A função destas estruturas tem natureza informativa e consultiva, uma vez que as mesmas não devem nem podem substituir o órgão de administração nas tomadas de decisão, mas sim fornecer-lhes informação, conselhos e propostas que o auxiliem a desenvolver eficientemente a sua função de supervisão e a incrementar a qualidade do seu desempenho nestas matérias.

☞ Coloquem um esforço efectivo na **divulgação de informação respeitante aos membros do órgão de administração e directores da sociedade**, em consonância com o princípio da transparência e da exemplaridade, quanto aos seguintes conteúdos:

- Remunerações e incentivos pagos/colocados à disposição;
- Perfil profissional, através da inclusão de nota biográfica pessoal;
- Acumulações de funções de cada um, bem como sobre os cargos que os mesmos desempenham em outras sociedades;

☞ No que respeita **à divulgação de informação relevante sobre a actividade da empresa**, independentemente dos esforços já empreendidos e, **para além do que precede quanto aos administradores e directores**, se continue a aprofundar **nos respectivos relatórios de gestão e contas** os conteúdos relativos aos seguintes pontos:

- As orientações do accionista, a interpretação e contextualização da Missão, a realização de objectivos estratégicos com ligação aos objectivos operacionais;

- O risco operacional, dando conta dos principais aspectos sobre análise e controlo do risco;

- A apresentação dos principais investimentos realizados justificando o alinhamento com os objectivos estratégicos e, ou programas de gestão, bem como as respectivas expectativas económicas e financeiras;

- A inclusão, no ponto respeitante aos Recursos Humanos, das políticas de selecção, recrutamento, valorização dos recursos humanos e gestão de carreiras, contratação colectiva e relações com os parceiros sociais (vg. sindicatos), remunerações, recompensas e aumentos salariais, formação e ambiente social na empresa;

- Os aspectos pertinentes quanto ao relacionamento com outros stakeholders relevantes do ponto de vista da eficiência empresarial, nomeadamente no que respeita aos clientes, quanto à interpretação das suas necessidades e satisfação, políticas de optimização de recursos e qualidade, relacionamento com fornecedores e financiadores.

☞ Recorram às **novas tecnologias de informação**, como meio eficaz para a divulgação da informação anteriormente aludida, nomeadamente através da *intranet*, no caso da comunicação interna, no âmbito da empresa e do grupo empresarial, e do desenvolvimento de sítios na *internet* como meio de divulgação externa.

☞ Por fim, no que se refere ao desenvolvimento da regulamentação interna de cada empresa, que sejam desenvolvidas e implementadas, independentemente da existência do "Estatuto do Gestor Público", um conjunto de **regras societárias internas** que regulem situações de conflito de interesses entre os membros do órgão de administração e a sociedade, bem como as principais obrigações resultantes dos deveres de diligência, lealdade e confidencialidade dos membros do órgão de administração, nomeadamente no que toca à prevenção da utilização indevida de oportunidades negociais e de bens societários.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 29/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Alves de Melo

Processo n.º 33/02 - AUDIT
18 de Junho de 2003

ASSUNTO: **Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento no âmbito da Receita em Execução Fiscal.**

- **AUDITORIA FINANCEIRA**
- **EXECUÇÃO FISCAL**
- **LIQUIDAÇÃO**
- **RECEITA**
- **DÍVIDA**
- **IMPOSTOS**
- **SISTEMA DE INFORMAÇÃO**
- **SISTEMA INFORMÁTICO**

CONCLUSÕES

A análise efectuada no decurso desta Auditoria permite apresentar, no âmbito do Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento, as seguintes conclusões de carácter genérico.

- **Emissão da certidão de dívida e controlo da receita em execução fiscal**

  O Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento não assegura a emissão de certidão de dívida para todas as liquidações que, findo o prazo de pagamento voluntário, ainda se encontrem por cobrar, devido a problemas no subsistema de controlo de pagamentos ou por incoerência da informação cadastral. O sistema admite ainda a emissão de certidões de dívida antes do final do prazo de pagamento voluntário.

  As principais dificuldades na recolha dos dados sobre pagamentos e anulações, no âmbito dos processos de execução fiscal, para o sistema

central resultam da falta de uniformidade e compatibilidade de procedimentos e sistemas de informação, que geram problemas de desactualização e incorrecção dos registos e evidenciam desajustamentos na estrutura de controlo interno.

Estas situações denunciam a ausência ou insuficiência de controlos de validação e de mecanismos de alerta e segurança no sistema informático central, nomeadamente, para evitar a prescrição das dívidas tributárias e a caducidade das liquidações bem como a manutenção prolongada no tempo da situação das liquidações.

Existe, assim, a necessidade de introduzir melhorias significativas no processo de emissão e controlo da receita em execução fiscal, designadamente, para aumentar a integração dos sistemas de informação e a celeridade na recolha dos dados e para reforçar os subsistemas relativos à validação da informação.

A análise da informação do sistema central de impostos sobre o rendimento permitiu apurar um indicador desta necessidade; segundo os dados, a quantia exequenda das mais de 1,4 milhões de certidões de dívida emitidas entre 1993 e 2001, ano de referência da auditoria, ascendia a mais de 684,8 milhões de contos, tendo-se verificado que este valor incluía 5,3 milhões de contos de liquidações que já não deveriam ter saldo por estarem associadas a códigos de situação correspondentes a cobrança ou anulação total.

- **Gestão dos sistemas de informação**

O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal, efectuado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento apresentou desvios significativos face à informação constante da aplicação informática de âmbito local, designada como Programa de Execuções Fiscais. Esses desvios ficaram, essencialmente, a dever-se a desactualização no registo dos dados em ambos os sistemas, que se traduziram em: dívidas abatidas na aplicação local que ainda se encontravam activas no sistema central, por falta de integração, na base de dados central, das anulações ou dos pagamentos das dívidas; dívidas remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem que essa alteração tivesse sido registada no sistema central; dívidas com pagamento ou anulação já registados no sistema cen-

tral, sem que, no entanto, tivesse sido efectuada a actualização ao nível local.

Os resultados dos testes à aderência da situação da dívida nos dois sistemas mostraram uma taxa de erros que não permite assegurar a sua validade. Acresce que os dados registados nos sistemas informáticos só podem ser validados, com segurança, quando são associados a outra evidência disponível (documentação contida nos processos de execução fiscal).

A Auditoria permitiu apurar evidência suficiente para emitir uma opinião desfavorável quanto à qualidade da informação residente no sistema central de Impostos sobre o Rendimento porque os procedimentos de registo e controlo, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis.

No âmbito da legislação que regula as execuções fiscais, a aprovação de regimes excepcionais, que possibilitaram o pagamento em prestações e a redução de juros, sem que a sua implementação fosse precedida da criação ou adaptação de aplicações informáticas que permitissem o registo e o controlo dos dados de forma adequada, tem originado um nível significativo de incongruências e desactualizações da base de dados central.

Para além das conclusões de carácter genérico importa ainda destacar, como resultantes das verificações efectuadas, as seguintes observações específicas:

- Das 7.549.047 liquidações com nota de cobrança paga, que representavam 82,9% do total, o sistema registava 6.625.697 (72,8%) como tendo sido pagas dentro do prazo limite de pagamento, 922.734 (10,1%) como tendo sido pagas após o termo desse mesmo prazo mas antes da emissão da certidão de dívida pelo sistema, 611 como tendo sido pagas com cheques inválidos mas cuja situação tinha sido regularizada e cinco que aguardavam, na altura, a validação do pagamento. Apesar do número total das notas de cobrança pagas representar 82,9% do total de notas de cobrança emitidas, os 1.058.209,2 milhares de contos cobrados correspondem apenas a 39,9% do valor total liquidado.

- O sistema central não associa o local de cobrança e a data de pagamento, em execução fiscal, à liquidação respectiva, apesar de recolher e registar essa informação, imputando, na prática, a cobrança à área fiscal registada como sendo a da residência ou domicílio fiscal do devedor. Assim, as liquidações com local e data de pagamento correspondem às notas de cobrança pagas no prazo, ou fora do prazo mas antes da instauração da execução fiscal, e as outras, sem registo de local ou data de pagamento, a notas de cobrança sem pagamento, às certidões de dívida emitidas, pagas ou anuladas, e às anulações de liquidações.

  Contudo, verificou-se que existem 1.258 liquidações com indicação de local de pagamento (nos CTT ou em tesourarias de finanças) que no sistema se encontram com códigos de situação de execução fiscal. Foi possível apurar que, pelo menos em 1.048 casos, se referem a situações de pagamentos efectuados antes da emissão da certidão de dívida, mas que por atraso na recolha, a informação de pagamento só foi registada no sistema após a emissão do respectivo título executivo.

- Desde a criação do imposto, a SIBS tem sido a entidade interveniente na respectiva cobrança a obter melhor resultado na média de dias existente entre o pagamento e a recolha de informação, com uma média de três dias, e as instituições de crédito as entidades que apresentam pior resultado com uma média de noventa e nove dias entre o pagamento e a recolha. No entanto, é de realçar que nas instituições de crédito, nas tesourarias de finanças e nos CTT se têm verificado significativas melhorias, a partir de 1996. Em 2001, o tempo médio para a recolha registado nos CTT foi de cinco dias, nas instituições de crédito de quatro dias e nas tesourarias de finanças de quinze dias.

- Nas liquidações totalmente pagas (código de situação 65 e código de situação de relaxe 9), permanece no sistema um valor total em dívida negativo (1.220.838.181$00), resultante da existência de 24.367 certidões em que o valor de imposto e juros compensatórios em dívida é negativo. No entanto, destas, 23.652 (97,1%) são superiores ao valor negativo de 1.000$00 e apenas 140 são inferiores ao valor negativo de 5.000$00 (0,57%). Nos casos analisados, esta situação resultou do facto do sistema registar os juros de mora que foram pagos mas que não estavam incluídos na liquidação inicial, como valor em dívida negativo.

- Foram apuradas divergências nos valores de liquidações emitidas em 2001 e do valor da dívida exequenda no final desse ano, obtidos através

do tratamento dos ficheiros recebidos, face aos valores de liquidação prévia e do saldo final inscritos nas tabelas de execução orçamental da receita de 2001, produzida pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos.

O tratamento da informação recebida permitiu apurar que os valores de liquidações de IRS, IRC, juros compensatórios e juros de mora em 2001 foram de, respectivamente, 167.114.052.873$00, 180.053.191.612$00, 16.358.832.422$00 e 2.718.622.278$00. A tabela anual de execução orçamental apresenta pequenas divergências face a este apuramento quanto a IRS, IRC e juros compensatórios, mas regista mais 50.095.564$00 do que o valor apurado de juros de mora. As divergências verificadas resultam, no IRS, no IRC e nos juros compensatórios, de arredondamentos efectuados na transição de escudos para euros, e, no caso dos juros de mora, na sequência de pagamentos efectuados através de guias modelo 81.

O valor total por cobrar de impostos sobre o rendimento e respectivos juros ascendia, no final de 2001, segundo as tabelas de execução orçamental da receita, a 797,4 milhões de contos. Os procedimentos implementados e a constatação de que existem documentos de cobrança ainda não recolhidos, permitem concluir que o valor em dívida será certamente inferior a 703,1 milhões de contos, dos quais 679,5 milhões provenientes de 478.629 liquidações já em fase executiva e 23,6 milhões de 5.274 notas de cobrança.

Refira-se ainda que parte significativa desta dívida foi objecto de reclamação graciosa ou de impugnação judicial e que se tem vindo a constatar a anulação de parte também significativa da dívida reclamada ou impugnada, não devendo, por isso, assumir-se o valor em dívida como sendo susceptível de cobrança quase integral.

- A falta de aderência entre a informação registada nas bases de dados central e local foi causada por:

  - ◊ Desactualização do cadastro, ao nível do sistema central, atribuindo a certidão de dívida a área local diferente da correspondente à efectiva residência ou domicilio fiscal do contribuinte.

  - ◊ Falta de actualização da aplicação local (Programa de Execuções Fiscais).

Em primeira instância, destacam-se os processos cuja análise permitiu concluir que a fase efectiva em que se encontravam era a constante da base de dados central. Porém, no serviço de finanças não foi actualizada a fase na aplicação local, por motivos que se prendem com a afectação dos recursos humanos a áreas consideradas prioritárias. Note-se que o Programa de Execuções Fiscais não actualiza as diversas fases do processo automaticamente, necessitando da intervenção do operador para a mudança de fase, mesmo quando são extraídos documentos que o próprio programa produz e representam por si só uma mudança efectiva da fase do processo. Por essa razão, as fases de processo encontradas com mais frequência no programa são a instauração, a citação e o abatimento (que pode ocorrer por cobrança ou por anulação parcial ou total). Nestas circunstâncias, a falta de actualização da aplicação local varia desde a omissão pontual ou o atraso no registo das fases intermédias dos processos até ao assumido não registo dessas fases intermédias (e por vezes até do próprio abate dos processos) ou dos pagamentos parcelares efectuados pelos devedores.

Em segundo lugar, encontram-se os processos para os quais ainda não foi recebido documento de suporte para o serviço de finanças efectuar a alteração da fase, apesar deste já ter conhecimento do facto gerador dessa alteração.

◊ Desactualizações e incongruências da base de dados central em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para as que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais, de desadequados procedimentos de controlo no que respeita ao preenchimento de guias de pagamento, causando a sua rejeição no sistema, e da deficiente comunicação entre os serviços centrais e locais, no que respeita à situação dos processos de execução fiscal.

♦ Em caso de anulação parcial do valor liquidado com pagamento da parte restante (ou vice-versa), o código que fica registado no sistema não reflecte a situação de facto (coexistência de pagamento e de anulação parciais) mas apenas o último facto ocorrido (pagamento ou anulação), afectando a qualidade dessa informação.

- Não foi adoptado procedimento uniforme pelos serviços de finanças que foram objecto da presente acção, relativamente aos requerimentos para pagamento em prestações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro (diploma que regula o pedido de pagamento em prestações efectuado após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal). Verificou-se que a instauração de processos de execução fiscal ou antecedia a decisão sobre o pedido de pagamento em prestações ou só era efectuada após decisão de indeferimento desse pedido.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em atenção o âmbito e os resultados desta Auditoria apresentam-se seguidamente as recomendações que, a serem atendidas, se espera que contribuam para superar as deficiências detectadas na qualidade da informação que foi objecto desta acção.

- ***Deverá ser integrado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento um módulo de contabilização que assegure a prestação de informação fiável e tempestiva para a Conta Geral do Estado; esse módulo deve conter a programação dos critérios e das regras de contabilização de forma objectiva e a determinação do período de contabilização mínimo obrigatório, prazos para registo da informação original e da informação definitiva relativa a cada período e processo de autonomização contabilística das alterações à informação original.***

  Para ser possível cumprir esta recomendação, a recolha de dados para o sistema central de impostos sobre o rendimento deverá ser efectuada, com garantia de fiabilidade e segurança, ***até 15 dias após o período mensal da ocorrência dos factos.***

  Para o efeito, a recolha da informação sobre cobranças e anulações efectuados em processos de execução fiscal deve incluir todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação dos respectivos documentos de cobrança e de anulação.

- O desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida na área das execuções fiscais continua a ser necessário, para exercer um controlo prévio e rigoroso da situação das dívidas, por parte dos serviços que liquidaram as receitas e que emitiram as respectivas certidões,

que assegure a efectividade das mesmas (serem devidas e não estarem cobradas nem anuladas). A existência de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresentasse dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e da possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitiria opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e a rentabilização dos recursos existentes.

- A modernização do equipamento informático existente nos serviços locais deve constituir uma clara prioridade desta área, na medida em que traria benefícios significativos para a operacionalidade desses serviços, nomeadamente, diminuindo a duração dos processos de execução fiscal.

- Os serviços de finanças deverão dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, devendo a Administração Fiscal definir os procedimentos necessários para o efeito.

PARECERES DA

PROCURADORIA-GERAL DA REPUBLICA

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

PARECER Nº 6/99[1]

AUTARQUIA LOCAL — CONTRATO DE GARANTIA BANCÁRIA — GARANTIA AUTÓNOMA

CONCLUSÕES

As autarquias locais podem, nos termos gerais de direito, contratar garantias bancárias autónomas, designadamente no âmbito das expropriações por utilidade pública urgentes previstas no Código das Expropriações aprovado pelo Decreto-Lei nº 438/91, de 9 de Novembro (entretanto revogado), de regime relativo aos trabalhos de reposição de pavimentos de estradas nacionais contemplados no artigo 125º do Estatuto das Estradas Nacionais (Lei nº 2037, de 19 de Agosto de 1949) e do reembolso do Imposto sobre o Valor Acrescentado realizado ao abrigo do artigo 22º do respectivo Código (aprovado pelo Decreto-Lei nº 394-B/84, de 26 de Dezembro).

Senhor Secretário de Estado da Administração Local,
Excelência:

1.

1.1 – Através de despacho, datado de 19 de Janeiro de 1999, de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território[2], foi solicitado o parecer deste Conselho sobre a questão da legalidade do recurso à prestação de garantias bancárias pelas autarquias locais, designadamente nas situações contempladas no parecer da Auditoria Jurídica do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território sobre o qual aquele foi proferido.

1.2 – A situação que directamente deu azo à emissão do referido parecer da Auditoria Jurídica reportava-se a uma pretensão de prestação de garantia bancária por parte de uma câmara municipal, no âmbito de um pedido de expropriação por utilidade pública urgente.

---

[1] Publicado em D.R. – II série nº 57 de 8 de Março de 2003.

[2] Comunicado pelo Ofício da Chefe do Gabinete nº 0000617, de 21 de Janeiro de 1999 (Proc. 93.26/98).

Decorre dos elementos que acompanharam o pedido de parecer que também tem sido posta em causa a viabilidade legal de prestação de garantias bancárias por parte de autarquias noutras hipóteses, nomeadamente:

A da constituição de garantia em favor da Junta Autónoma de Estradas[3] para assegurar a cobertura de custos de trabalhos de reposição de pavimentos de estradas nacionais ou de quaisquer dos seus pertences, que hajam sido destruídos ou danificados por motivo de obras de interesse das autarquias; -
A da prestação de garantia a propósito do reembolso de IVA devido por autarquias.

1.3 – Estão longe de ser pacíficas – consoante aliás ressalta do processo instrutor – as questões, tanto da caracterização jurídica da garantia bancária, no que concerne à relação entre o dador da ordem e o banco, como, correlativamente, da possibilidade legal de as autarquias locais utilizarem tal instituto jurídico.

A Câmara Municipal cujo pedido esteve na origem do presente parecer fundou a sua pretensão no entendimento de que a garantia bancária se reconduziria a uma fiança, que apenas se tornaria efectiva se ela não cumprisse a obrigação de base a que respeitasse.

Entendem outros, porém, que a garantia bancária consiste, ou pode vir a traduzir-se, num empréstimo, escapando, nessa medida, à esfera de competência das autarquias locais.

É essa, já desde 1997, a posição da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, que, em 6 de Março desse ano, emitiu a Circular nº 44/97, do teor seguinte:

"Tendo surgido dúvidas quanto à possibilidade das Câmaras Municipais constituírem garantias bancárias informamos V.Ex.ª que, depois de analisado o assunto, é nosso parecer que:

A garantia bancária traduz-se num compromisso assumido pelo banco a favor do seu cliente, prestado perante terceiros;

---

[3] A Junta Autónoma de Estradas foi, pelo Decreto-Lei nº 237/99, de 25 de Junho, substituída por três entidades, pelas quais hoje se repartem as atribuições que àquela cabiam: o Instituto das Estradas de Portugal , o Instituto para a Construção Rodoviária e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária.

Ao constituir uma garantia bancária a câmara estaria, de certa forma a recorrer ao crédito, já que o banco pode vir a ter que assumir a quantia garantida;
Ora, os municípios só podem contrair empréstimos nos termos e condições previstas no artigo 15º da Lei das Finanças Locais;

Face ao exposto, e porque o recurso à garantia bancária poderá traduzir-se, ou poderá ter como consequência a celebração de um empréstimo sem observância das regras aplicáveis à administração local, é nossa opinião que às câmaras municipais não é legalmente possível a constituição de garantias bancárias."

Esta opinião veio a ser secundada pela Direcção-Geral da Administração Autárquica, que, em parecer[4] elaborado nos termos das instruções constantes do Despacho 39/SEALOT/96[5], a corroborou, argumentando, nomeadamente, que:

constituindo a garantia bancária um negócio autónomo, desligado da relação principal, torna-se inviável, a seu respeito, apurar se a sua finalidade corresponde ou não a algum dos únicos tipos de objectivos que a legislação taxativamente permite que possam ter os empréstimos a médio ou longo prazo contraídos pelas autarquias locais;
implicando a autonomia da garantia bancária que esta não seja afectada por eventuais vícios de que enferme a relação principal, aquela poderia, pois, subsistir para além e independentemente da realizabilidade dos únicos fins que os empréstimos a médio e longo prazo celebrados pelas autarquias locais podem prosseguir."

Em contraponto, a Auditoria Jurídica do então Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território pronunciou-se no sentido da legalidade do recurso às garantias bancárias por banda das autarquias locais, ponderando, no essencial, que[6]:

"2.2- Quanto a nós, a garantia bancária aproxima-se menos da figura da garantia que da do contrato de seguro (de caução): é certa a obrigação do dador da ordem, assemelhando-se as suas prestações ao prémio devido no último; o dever de cumprimento da obrigação assumida pelo garante é incerto e futuro, podendo ou não vir a ter lugar, tal como sucede no contra-

[4] Informação Técnica nº 31, de 16 de Fevereiro de 1998 (Proc. Nº 234.002/98).
[5] Diário da República, II Série, de 19 de Julho de 1996.
[6] Parecer do Auditor Jurídico de 13 de Janeiro de 1999.

to de seguro com a ocorrência do evento; o beneficiário é terceiro, o que, se bem que não seja a regra, também pode acontecer no seguro, verificando-se em qualquer dos casos, face ao pagamento pelo garante ou seguradora, sub-rogação nos respectivos direitos (artºs 428º e 441º CCom; artº 593º CCiv.). Estamos, assim, perante um contrato aleatório, na modalidade de risco ou seguro, caso em que "a prestação é sempre certa e obrigatória para uma das partes e, em relação à outra, é que a obrigação só nasce no caso de se verificar (ou quando se verificar) determinada circunstância futura e incerta" (Pires de Lima e A. Varela, "Noções Fundamentais de Direito Civil", I, C. Editora, 1961, pág. 507).

2.3.1 – A tratar-se de garantia, seria ela especial, inominada, pessoal, ou estar-se-ia mesmo perante um mandato de crédito (artº. 623º-2 CCiv.; Almeida Costa, "Direito das Obrigações", 3ª ed., Almedina, pág. 644).

Caso em que, face à lei actualmente em vigor, não será possível a celebração de contratos de garantia bancária. Não pelo regime próprio dos empréstimos, que se não configura como de recurso ao crédito, mas por força do disposto nos artº. 23º-7 e 27º-6 da L. nº 42/98, de 6/8 segundo os quais é vedado aos municípios e às freguesias "... a concessão de garantias pessoais".

2.3.2 – Mas, se o contrato de garantia bancária for havido com mais afinidades com o de seguro, como entendemos, então opinamos que continua a não ser vedado às CM's lançarem mão dele: quer porque, nas cautelas do legislador da LFL de 1998, não foi ele englobado nas referidas disposições proibitivas, quer porque, nos termos do artº 53º-2, c) do DL nº 100/84, de 29/3, na redacção da L. nº 18/91, de 12/6, os presidentes das CM's detêm competência expressa para "efectuar seguros". Esta via pressupõe o cumprimento das demais imposições de direito financeiro público, nomeadamente quanto à inscrição e dotação orçamentais da despesa e à cabimentação da respectiva verba (artºs 8º, 10º, 26º-1 do DL nº 341/83, de 21/7).

3 – Concluindo:

3.1.1 – é omissa a legislação nacional sobre a constituição de garantia bancária, configurando-se ela, consoante a doutrina, quer como contrato de empréstimo, quer como contrato inominado de garantia especial, pessoal e autónoma, casos em que, pela lei actualmente vigente para as autarquias locais, não é possível a sua celebração (artºs. 23º-7 e 27º-6 da L. nº 42/98, de 6/8);

3.1.2 – as características da garantia bancária e as finalidades pretendidas com o recurso a este contrato, para além de o não haver como de empréstimo, aproximam-no mais do seguro–caução, caso em que não seria vedado às CM's lançarem mão dele;

3.1.3 – qualquer que seja o entendimento, podem as autarquias locais fazer uso do contrato de garantia bancária em situações de prestação de caução para efeitos de declaração de utilidade pública urgente (artº 13º–3 CE) e da boa execução de empreitada de obra pública (artºs 104º a 106º do DL nº 405/93, de 10/12, e artº 15º do DL nº 390/82, DL de 17/9)."

De todo o modo, e dada a divergência de opiniões constatadas, a Auditoria Jurídica terminou sugerindo a audição deste corpo consultivo.

2.

2.1 – Com vista à progressiva aproximação ao cerne do problema em discussão, tem sentido, antes de mais, pôr de lado dois tipos de argumento que se afigura não terem cabimento para a respectiva resolução.

Trata-se, por um lado, da proibição de os municípios e freguesias concederem garantias pessoais, consignada, respectivamente, nos artigos 23º, nº 7 e 27º, nº 6, da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), os quais prescrevem:

"Artigo 23º
Regime de crédito dos municípios

1 — .....

7 — É vedado aos municípios quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais".

"Artigo 27º
Regime de crédito das freguesias

1 — .....

6 — É vedado às freguesias quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais".

A expressão "concessão de garantias pessoais" denota com suficiente evidência que se trata de proibir que sejam as autarquias a conceder tal tipo de garantias, ou, dito de outro modo, que elas assumam a posição de garante (do cumprimento de obrigações de outrem) – e não já que recorram a essa modalidade de garantias, ordenando a outra entidade que as preste. Quem concede a garantia pessoal é o garante. Aquele que ordena ou solicita ao garante que a conceda, presta ou fornece a garantia (não a concede).

Isso mesmo transparece da economia das principais normas da Lei nº 112/97, de 16 de Setembro (Estabelece o regime jurídico da concessão de

garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público):

"Artigo 1°

Âmbito de aplicação e princípios gerais

1 — O presente diploma aplica-se à concessão de garantias pessoais pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público.

2 — A concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, fundamenta-se em manifesto interesse para a economia nacional e faz-se com respeito pelo princípio da igualdade, pelas regras de concorrência nacionais e comunitárias e em obediência ao disposto na presente lei.

.....

Artigo 6°

Operações a garantir

As garantias pessoais destinam-se a assegurar a realização de operações de crédito ou de outras operações financeiras, nacionais ou internacionais, de que sejam beneficiárias entidades públicas, empresas nacionais ou outras empresas que legalmente gozem de igualdade de tratamento.

.....

Artigo 13°

Apresentação e instrução do pedido

1 — O pedido de concessão de garantia do Estado será dirigido ao Ministério das Finanças pela entidade solicitante do crédito ou beneficiária da operação financeira.

2 — O pedido de concessão da garantia será obrigatoriamente instruído com os seguintes elementos:

....."

2.2 – Por seu turno, tão-pouco releva para o objecto deste parecer a consideração da garantia bancária admitida, como uma das modalidades de caução, no âmbito do regime das empreitadas de obras públicas.

Referem-se-lhe, na verdade, nomeadamente, os seguintes preceitos do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março (Novo regime das empreitadas de obras públicas)[7]:

---

[7] Entretanto alterado, mas sem relevância para a matéria em apreciação, pela Lei n° 163/99, de 14 de Setembro, e pelo Decreto-Lei n° 159/2000, de 27 de Julho.

"Artigo 112°
Função da caução

1 — O adjudicatário garantirá, por caução, o exacto e pontual cumprimento das obrigações que assume com a celebração do contrato de empreitada e eventuais contratos adicionais.

2 — O dono da obra poderá recorrer à caução, independentemente de decisão judicial, nos casos em que o empreiteiro não pague, nem conteste no prazo legal, as multas contratuais aplicadas ou não cumpra as obrigações legais ou contratuais líquidas e certas.

3 — Em obras de valor inferior a 5 000 contos, a caução pode ser substituída pela retenção de 10% dos pagamentos a efectuar.

.....

Artigo 114°
Modo de prestação da caução

1 — A caução será prestada por depósito em dinheiro ou em títulos emitidos ou garantidos pelo Estado, ou mediante garantia bancária ou seguro-caução, conforme escolha do adjudicatário.

.....

5 — Se o adjudicatário pretender prestar a caução mediante garantia bancária, apresentará documento pelo qual um estabelecimento bancário legalmente autorizado assegure, até ao limite do valor da caução, o imediato pagamento de quaisquer importâncias exigidas pelo dono da obra em virtude de incumprimento de obrigações a que a garantia respeita.

....."

De teor muito semelhante eram já, de resto, as correspondentes normas (artigos 104° e 106°) do Decreto-Lei n° 405/93, de 10 de Dezembro, que regulava as empreitadas de obras públicas antes da publicação do Decreto-Lei n° 59/99.

Anote-se, ademais, que flagrante analogia com os anteriores patenteiam, também, os preceitos respeitantes à garantia bancária, enquanto modalidade de caução, integrados no diploma ora regulador da contratação pública e das despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços - Decreto-Lei n° 197/99, de 8 de Junho:

"Caução

Artigo 69°

Valor e finalidade

1 — Para garantir o exacto e pontual cumprimento das suas obrigações, pode ser exigida ao adjudicatário a prestação de caução no valor máximo de 5% do valor total do fornecimento, com exclusão do IVA.

2 — A entidade adjudicante pode considerar perdida a seu favor a caução prestada, independentemente de decisão judicial, nos casos de não cumprimento das obrigações legais, contratuais ou pré-contratuais pelo adjudicatário.

.....

Artigo 70°

Modos de prestação

1 — A caução pode ser prestada por depósito em dinheiro ou em títulos emitidos ou garantidos pelo Estado, ou mediante garantia bancária ou seguro-caução, conforme escolha do adjudicatário.

.....

4 — Se o adjudicatário prestar a caução mediante garantia bancária, deve apresentar um documento pelo qual um estabelecimento bancário legalmente autorizado assegure, até ao limite do valor da caução, o imediato pagamento de quaisquer importâncias exigidas pela entidade adjudicante em virtude de incumprimento das obrigações, nos termos do disposto no n° 2 do artigo anterior.

.....

6 — Das condições da garantia bancária ou da apólice de seguro-caução não pode, em caso algum, resultar uma diminuição das garantias da entidade adjudicante, nos moldes em que são asseguradas pelas outras formas admitidas de prestação da caução, ainda que não tenham sido pago o respectivo prémio.

....."

Consoante ressalta das normas acabadas de transcrever, a garantia bancária a que se reportam é concedida pelos adjudicatários à entidade pública dona da obra ou adquirente. Ou seja: as autarquias locais surgem, nesse âmbito, como beneficiárias das garantias bancárias, e não como dadores de ordem. Ora, o que no presente parecer se discute é saber se as autarquias locais podem, ou não, conceder garantias bancárias, tomando a seu respeito a posição de dador de ordem.

3.

3.1 – Passando, agora, a cuidar, directamente, do objecto da questão posta ao Conselho, cumpre, antes de mais, caracterizar o instituto da garantia bancária autónoma.

É comummente aceite, entre nós – tanto na doutrina como na jurisprudência[8] – a definição que para ela propõe GALVÃO TELLES[9]: "a garantia autónoma é a garantia pela qual o banco que a prestou se obriga a pagar ao beneficiário certa quantia em dinheiro, no caso de alegada inexecução ou má execução de determinado contrato (o contrato-base), sem poder invocar em seu benefício quaisquer meios de defesa relacionados com esse mesmo contrato".

Este autor explicita que a noção assim delineada corresponde à hipótese "de longe mais frequente", de a garantia em causa se reportar a obrigações contratuais; mas nada obsta a que incida sobre obrigações de outra natureza.

A garantia bancária autónoma assenta, assim, num esquema triangular ou trilateral[10], decomposto em três relações jurídicas:

"a) uma relação a que o banco é estranho e que se trava entre os sujeitos da obrigação garantida, de ora em diante designados por credor principal e devedor principal, geralmente tendo por fonte um contrato (o chamado contrato–base);
b) relação entre o devedor principal (dador da ordem, ordenador, garantido) e o banco;
c) relação entre o banco garante e o beneficiário (credor principal)"[11].

As necessidades e interesses da vida comercial têm conduzido à adopção de diversos tipos de garantias autónomas.

Os principais de entre eles, atendendo à respectiva finalidade, são assim caracterizados por FERRER CORREIA[12]:

---

[8] V., por todos: JORGE PINHEIRO, "Garantia bancária autónoma", Rev.Ord.Adv., Ano 52, 1992, págs. 418-419; FÁTIMA GOMES, "Garantia autónoma à primeira solicitação", Direito e Justiça, 1994, vol. VIII, T.2, pág. 130; acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 23 de Março de 1995 (Col.Jur., Acds.STJ, Ano III, 1995, T.I, pág. 140) e de 9 de Janeiro de 1996 (Bol. Min.Just., nº 453, pág. 432).

[9] "Garantia bancária autónoma", in "O Direito", Ano 120, 1988, III-IV, pág. 283

[10] Cfr., p.e., GALVÃO TELLES, op. cit., pág. 522; FÁTIMA GOMES, op. cit., pág. 130; CLAUDE MARTIN e MARTINE DELIERNEUX, "Les garanties bancaires autonomes", Bruxelas, 1991, pág. 89.

[11] JORGE PINHEIRO, "Garantia bancária autónoma", in Revista da Ordem dos Advogados, Ano 52, Julho de 1992, pág. 420.

[12] "Notas para o estudo do contrato de garantia bancária" in Revista de Direito e Economia, Ano VIII, nº 2, 1982, pág. 248.

"a) Na promessa mediante anúncio público, a garantia é dada ao promitente, para o caso de a pessoa a quem for concedida a adjudicação não cumprir as obrigações decorrentes da sua proposta (v.g., não assinando ou não executando o contrato de fornecimento).
b) Garantia de restituição de pagamentos antecipados. Destina-se ela a dar ao contraente, que pagou por antecipação uma parte do preço da empreitada, do fornecimento, da compra, a segurança de que as quantias adiantadas lhe serão restituídas, na hipótese de o fornecedor, o empreiteiro, o vendedor não cumprir o pactuado.
c) Garantia de execução do contrato. Tem por objecto a indemnização do dano que resultar para uma das partes do incumprimento da prestação característica do contrato pelo outro contraente (p.e., o fornecedor ou o empreiteiro).
d) Garantia de pagamento. Assegura ao credor de uma prestação pecuniária (vendedor, mutuante, fornecedor, empreiteiro) o pagamento da dívida, para o caso de o obrigado principal o não fazer, ou o não fazer em devido tempo".

A modalidade mais usual e eficaz de garantia bancária autónoma é a da chamada garantia bancária "à primeira solicitação", assim caracterizada por MENEZES CORDEIRO[13]:[14]

"Na garantia autónoma, o garante obriga-se a pagar ao beneficiário uma determinada importância. Tal pagamento operará à primeira solicitação (auf erstes Anfordern, on first demand), isto é: o garante pagará ao beneficiário determinada importância, assim que este lha peça. Normalmente, porém, a garantia exige que o garante, antes de efectuar qualquer pagamento, proceda à breve análise de determinados documentos: facturas, ordens de fornecimento, boletins de transporte ou de embarque. Tal exame não se confunde porém, de modo algum, com um juízo de cumprimento ou de incumprimento da relação principal".

3.2 – A generalidade da doutrina e da jurisprudência portuguesas[15] – e bem assim este Conselho, no seu parecer nº 139/96, de 7 de Novembro de

---

[13] "Manual de Direito Bancário", Coimbra, 1998, pág. 609.

[14] V. também: ANDRÉ PRUM, "Les garanties bancaires à première demande", Paris, 1994; YVES POULLET "La garantie à première demande: un acte unilateral abstrait?", in "Mélanges Pardon", Bruxelas, 1996, págs. 409 e segs.

[15] V. entre outros, GALVÃO TELLES, op. cit., pág. 290; ALMEIDA COSTA e PINTO MONTEIRO, "Garantias bancárias", in Col. Jur., Ano XI, T.V., pág. 21; FÁTIMA GOMES, op.cit., pág. 158; JORGE PINHEIRO, op. cit., págs. 438 e segs.; acórdãos do Tribu-

1997 – tem entendido que, embora não consagradas especificamente na lei, as garantias bancárias autónomas são admissíveis na nossa ordem jurídica, por força do princípio geral da autonomia da vontade consignado no artigo 405° do Código Civil.

É certo que não deixaram de, a este respeito, ter sido, por SIMÕES PATRÍCIO[16], suscitadas dúvidas acerca de tal admissibilidade, face à proibição dos negócios abstractos constante do artigo 458° do Código Civil, tendo em consideração que, em princípio, esta regra seria supletivamente aplicável também às relações comerciais.

A posição dominante, porém, recusa às garantias bancárias autónomas a índole de negócios abstractos.

Estas são, ao invés, consideradas negócios causais – constituindo a respectiva causa precisamente a garantia que através delas se intenta efectivar[17].

Distingue-se, nestes termos, entre autonomia e abstracção – recusando-se às garantias bancárias esta última característica, mas não aquela.

Enquanto contratos autónomos, o regime jurídico destas garantias não depende do contrato (ou outro negócio) de base a que respeitam – ressalvadas situações extremas de má fé ou abuso de direito[18].

Aliás, o próprio SIMÕES PATRÍCIO veio a reconhecer a aceitabilidade das garantias autónomas, já que as exigências próprias da vida comercial obstariam, afinal, a que a seu respeito se aplicasse supletivamente o teor do artigo 436° do Código Civil[19].

4.

4.1 – Passando, agora, a atender às disposições legais directamente aplicáveis às situações específicas que deram azo ao pedido do presente parecer, começará por recordar-se que o artigo 13° do Código das Expropriações aprovado pelo Decreto–Lei n° 438/91, de 9 de Novembro, estatuía que:

---

nal da Relação de Lisboa de 11 de Dezembro de 1990 (Col. Jur., 1990, T.V, pág. 136) e do Supremo Tribunal de Justiça de 9 de Janeiro de 1996 (cit.nota 7).

[16] "Preliminares sobre a garantia "on first demand", in Rev.Ord. Adv., Ano 43, Dezembro de 1983, pág. 688-692

[17] V. FERRER CORREIA, op. cit., pág. 249; ALMEIDA COSTA e PINTO MONTEIRO, op. cit., pág. 21.

[18] FERRER CORREIA, op. cit., pág. 257; GALVÃO TELES, op. cit., págs. 289-290; JORGE PINHEIRO, op., cit., págs. 443 e segs.; acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 23 de Março de 1995 (Bol. Min. Just., n° 445, pág. 508).

[19] Op. cit., págs. 696 e segs.

"Artigo 13°

Atribuição do carácter de urgência

1 — No próprio acto declarativo da utilidade pública, que será sempre publicado no Diário da República, sem prejuízo da obrigatoriedade da notificação dos titulares dos direitos que incidem sobre os bens imóveis a expropriar, pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação para as obras de interesse público.

2 — A atribuição de carácter urgente à expropriação é sempre fundamentada e confere à entidade expropriante a posse administrativa imediata dos bens a expropriar, nos termos dos artigos 17° e seguintes, sem prejuízo do disposto no n° 3.

3 — O acto declarativo de utilidade pública que atribua carácter urgente à expropriação determina obrigatoriamente a prestação de caução, por qualquer das formas em direito admitidas, correspondente a metade do montante da importância provável da indemnização, a qual é perdida a favor do expropriado no caso de o bem objecto da expropriação não ser afecto ao fim que a determinou no prazo estabelecido para o exercício do direito de reversão.

4 — Quando se trate de expropriação com carácter de urgência, o requerimento da declaração de utilidade pública será acompanhado dos documentos constantes das alíneas a), b), c), d) e l) do n° 2 do artigo 12°, podendo as certidões referidas nas alíneas d) e e) ser juntas até ao momento em que se lavre a escritura ou auto de expropriação amigável ou até à adjudicação judicial da propriedade dos prédios expropriados."

Comentando estas normas, PERESTRELO DE OLIVEIRA[20] explicitava que: "A caução referida no n° 3 funciona, apenas, como garante da efectiva aplicação do bem ao fim da expropriação".

A verdade, porém, é que, ainda em 1999, veio a ser publicada, em 18 de Setembro, a Lei n° 168/99, que aprovou o Código das Expropriações ora vigente.

Deste diploma interessam directamente para o problema em apreciação os artigos 15° (correspondente ao artigo 13° do Código anterior) e 20°, os quais dispõem o seguinte:

"Artigo 15°

Atribuição do carácter de urgência

1 — No próprio acto declarativo da utilidade pública, pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação para obras de interesse público.

---

[20] "Código das Expropriações anotado", Coimbra, 1992, pág. 71

2 — A atribuição de carácter urgente à expropriação deve ser sempre fundamentada e confere de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados, nos termos previstos nos artigos 20° e seguintes, na parte aplicável. 3 – A atribuição de carácter urgente caduca se as obras na parcela não tiverem início no prazo fixado no programa de trabalhos, salvo ocorrendo motivo devidamente justificado.

4 — À declaração de caducidade aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no n° 4 do artigo 13°.

5 — A caducidade não obsta à ulterior autorização da posse administrativa, nos termos dos artigos 19° e seguintes.

Artigo 20°

Condições de efectivação da posse administrativa

1 — A investidura administrativa na posse dos bens não pode efectivar-se sem que previamente tenham sido:

a) Notificados os actos de declaração de utilidade pública e de autorização da posse administrativa;
b) Efectuado o depósito da quantia mencionada no n° 4 do artigo 10° em instituição bancária do lugar do domicílio ou sede da entidade expropriante, à ordem do expropriado e dos demais interessados, se aquele e estes forem conhecidos e não houver dúvidas sobre a titularidade dos direitos afectados;
c) Realizada vistoria *ad perpetuam rei memoriam* destinada a fixar os elementos de facto susceptíveis de desaparecerem e cujo conhecimento seja de interesse ao julgamento do processo.

2 — A notificação a que se refere a alínea a) do número anterior deve conter o local, o dia e a hora do acto de transmissão da posse.

3 — O acto de transmissão de posse deverá ter lugar no prédio, parcela ou lanço expropriado.

4 — Se o expropriado e os demais interessados, estando ou devendo considerar-se devidamente notificados, não comparecerem ao acto de transmissão de posse, esta não deixará de ser conferida.

5 — O depósito prévio é dispensado:

a) Se a expropriação for urgente, devendo o mesmo ser efectuado no prazo de 90 dias contados nos termos do artigo 279° do Código Civil, a partir da data de publicação da declaração de utilidade pública;
b) Se o expropriado e demais interessados não forem conhecidos ou houver dúvidas sobre a titularidade dos direitos afectados, devendo o mesmo ser efectuado no prazo de 10 dias a contar do momento

em que sejam conhecidos ou seja resolvido o incidente regulado no artigo 53°.

6 — Atribuído carácter urgente à expropriação ou autorizada a posse administrativa, a entidade expropriante solicita directamente ao presidente do tribunal da relação do distrito judicial do lugar da situação do bem ou da sua maior extensão a indicação de um perito da lista oficial para a realização da vistoria *ad perpetuam rei memoriam*.

7 — Pode ser solicitada a indicação de dois ou mais peritos sempre que tal se justifique pela extensão ou número de prédios a expropriar."

Verifica-se, pois, que não consta da norma relativa à expropriação urgente (artigo 15°) qualquer menção à caução e aos modos por que poderia ser prestada.

A questão passou a ser exclusivamente regulada, em termos gerais, no artigo 20°, que apenas prevê a prestação de caução sob a forma de depósito.

Tal depósito é, em princípio, condição da efectivação da posse administrativa (n° 1, al.b)), cabendo, em caso de expropriação urgente, ser realizado nos 90 dias posteriores à publicação da declaração de utilidade pública.

Que assim é surge, de resto, corroborado pelo comentário que MELO FERREIRA[21] formula em relação ao transcrito artigo 15°, e, em particular, ao facto de nele se não abordar a questão de eventual caução: "A obrigatoriedade de prestar caução decorre do artigo 20°, só assim se respeita o princípio enformador do Código, do pagamento contemporâneo de uma justa indemnização, cfr. artigo 1°."

Já não se põe hoje, portanto, a concreta questão da legitimidade ou não da prestação de garantias bancárias, pelas autarquias locais, com respeito às expropriações por utilidade pública urgente.

Isso não obsta, porém, a que subsista o problema geral da possibilidade ou não da prestação de tais garantias por essas instituições de administração local – nomeadamente no tocante às outras duas situações consideradas no pedido de parecer.

E sempre poderá ter sentido, ademais, apurar se foi ou não legal o oferecimento de garantias bancárias, no âmbito de expropriação urgente, pela câmara municipal cuja iniciativa suscitou a solicitação do presente parecer.

4.2 – A segunda situação típica alvitrada no parecer da Auditoria Jurídica diz respeito ao teor do artigo 125° do Estatuto das Estradas Nacionais (Lei n° 2037, de 19 de Agosto de 1949), norma ainda vigente, que prescreve:

---

[21] "Código das Expropriações anotado", 2ª ed., Coimbra, 2000, pág. 21.

"Art. 125°

Os trabalhos de reposição de pavimentos das estradas nacionais ou de quaisquer dos seus pertences que tenham sido destruídos ou danificados por motivo de obras que interessem a terceiros serão sempre custeados por estes e a sua execução efectuada, em regra, pelas respectivas direcções de estradas, salvo, pelo que diz respeito à Administração-Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones, nos casos previstos nos artigos 16° e 17° da Portaria n° 10 602, de 16 de Fevereiro de 1944.

§ 1° Para a execução dos trabalhos a que se refere este artigo deverá a entidade interessada depositar previamente na Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência ou nalgumas das suas filiais, agências ou delegações, mediante guia passada pela respectiva direcção de estradas, a importância orçamentada dos mesmos trabalhos, a não ser que, por despacho ministerial, tenha sido dispensado esse depósito.

§ 2° Os trabalhos relativos à reposição dos pavimentos com os quais, por imprevistos, não se haja contado no respectivo orçamento correrão igualmente por conta da entidade interessada na sua execução."

Este preceito não se refere, assim, expressamente, à concessão de garantia bancária, mas sim à realização de um depósito prévio (para assegurar o custeio dos trabalhos de reposição de pavimentos de estradas nacionais ou de seus "pertences", realizados pelas direcções de estradas[22].

Não pareceria excluída, contudo, a possibilidade de o despacho ministerial que porventura dispense tal depósito, nos termos da parte final do § 1°, exigir, em sua substituição, a prestação de garantia bancária. Isto, na perspectiva de que quem pode o mais, pode o menos: se o depósito pode ser dispensado pura e simplesmente, lícito parece ser também substituí-lo por garantia menos "gravosa" para o "devedor", tal como a garantia bancária.

De todo o modo, o problema surgiu, concretamente, a respeito da aplicação do despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas de 5 de Março de 1991, que, proferido sobre proposta (n° 1/PTE, de 4 de Novembro de 1991) da Junta Autónoma de Estradas, determinou o seguinte:

---

[22] O Estatuto das Estradas Nacionais foi objecto de múltiplas alterações, nomeadamente introduzidas pelos Decretos-Leis n°s 44697, de 17 de Novembro de 1962, 45 291, de 3 de Outubro de 1963, 13/71, de 23 de Janeiro, 219/72, de 27 de Junho, 605/72, de 30 de Dezembro, 148/77, de 12 de Abril, e 400/82, de 23 de Setembro. Nenhum desses diplomas se reportou, contudo, ao supra transcrito artigo 125°.

"1. Se a JAE entender por conveniente que os trabalhos de reposição sejam executados pela Direcção de Estradas, então cumprir-se-á na íntegra o artigo 125° do Estatuto das Estradas Nacionais.

2. Se a JAE não vir inconveniente em que os trabalhos de reposição sejam executados por terceiros, tais como por administração directa das Autarquias ou seus empreiteiros, então exigir-se-á garantia bancária de 10% do valor orçamentado ou da adjudicação. A garantia bancária só será liberta após o decurso do prazo de garantia da empreitada, e em qualquer dos casos, nunca menos de decorridos 2 anos."

4.3 – Mencione-se, enfim, a hipótese da garantia de reembolso do Imposto sobre Valor Acrescentado, prevista no artigo 22° do respectivo Código (aprovado pelo Decreto–Lei n° 394-B/84, de 26 de Dezembro):

"Artigo 22°

1 — O direito à dedução nasce no momento em que o imposto dedutível se torna exigível, de acordo com o estabelecido pelos artigos 7° e 8°, efectuando-se mediante subtracção ao montante global do imposto devido pelas operações tributáveis do sujeito passivo, durante um período de declaração, do montante do imposto dedutível, exigível durante o mesmo período.

.....

5 — Se, passados 12 meses relativos aos período em que se iniciou o excesso, persistir crédito a favor do contribuinte superior a 50 000$, este poderá solicitar o seu reembolso.

6 — Não obstante o disposto no número anterior, o sujeito passivo poderá solicitar o reembolso antes do fim do período de 12 meses quando se verifique a cessação de actividade ou passe a enquadrar-se no disposto nos n°s 3 e 4 do artigo 28°, n° 1 do artigo 54° ou n° 1 do artigo 61°, bem como quando o crédito a seu favor exceder 25 vezes o salário mínimo nacional mais elevado, arredondando para a centena de milhares de escudos imediatamente inferior, sendo este valor reduzido para metade nas situações a seguir indicadas:

a) Nos seis primeiros meses após o início da actividade;
b) Em situações de investimento com o recurso ao crédito devidamente comprovadas.

7 — Em qualquer caso, a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos poderá exigir, quando a quantia a reembolsar exceder 100 000$, caução, fiança bancária ou outra garantia adequada, que deverá ser mantida pelo prazo de um ano.

.....".

A eventualidade de exigência de prestação de garantia bancária por parte de autarquia local devedora de IVA encontra-se contemplada na parte final do nº 7 da norma em questão, quando se reporta a "outra garantia adequada".

5.

5.1 – Anote-se, de todo o modo, que, se a questão em apreciação se patenteou em certas situações típicas como as acabadas de enunciar, ela vem posta em termos gerais, devendo, por isso, ser abordada neste parecer também sob essa perspectiva.

Trata-se, pois, antes de mais, de apurar se as autarquias locais podem ou não, em geral, prestar garantias bancárias.

Apenas na hipótese de a resposta ser negativa caberia analisar se, porventura, apesar dessa proibição genérica, elas poderiam prestá–las em certos casos específicos.

5.2 – A solução negativa surge apoiada no regime geral aplicável à contratação de empréstimos por parte das autarquias locais.

Em 28 de Julho de 1979, foi publicado um diploma específica e exclusivamente dedicado a regular os empréstimos municipais – o Decreto-Lei nº 258/79.

Os respectivos preceitos que mais directamente interessam à matéria em discussão são os seguintes:

"Artigo 1º

Os municípios podem contrair empréstimos junto de instituições de crédito autorizadas a concedê-los, sem necessidade de prévia aprovação tutelar.

"Artigo 2º

Os empréstimos a que se refere o artigo anterior podem ser a curto, médio e longo prazos.

"Artigo 3º

Os empréstimos a médio e longo prazo só podem ser contraídos para investimentos reprodutivos de alcance social ou cultural e ainda para proceder ao saneamento financeiro dos municípios.

Artigo 4º

1 — A contratação de empréstimos a médio e longo prazo para saneamento financeiro dos municípios só pode ter lugar em casos de grave

desequilíbrio das finanças municipais, tendo em vista o restabelecimento do respectivo equilíbrio num prazo razoável e, designadamente, nos casos de:

a) Insuficiência das cobranças de receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos;
b) Necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo vencimento se aproxime em altura de falta de recursos;
c) Conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas.

2 – Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios devem ser instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

Artigo 5°

1 — Os empréstimos a curto prazo podem ser contraídos em qualquer circunstância para ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, não podendo ser utilizados para despesas correntes nem podendo o seu montante ultrapassar, em qualquer momento, 1/12 das verbas orçamentadas para investimento pelo município no respectivo ano.

2 — Os empréstimos a curto prazo poderão revestir qualquer forma adequada à natureza e duração da operação.

3 — Para efeitos de apreciação e julgamento das contas a que se refere o artigo 20° da Lei n° 1/79, de 2 de Janeiro, e para cumprimento das disposições orçamentais, os serviços de contabilidade municipal promoverão as necessárias adaptações na escrituração dos empréstimos a que se refere o n° 1 e nos respectivos pagamentos.

Artigo 6°

1 — Os empréstimos a que se refere o artigo 2° carecem de aprovação das respectivas assembleias municipais, nos termos dos artigos 48°, alínea j), e 49° da Lei n° 79/77, de 25 de Outubro.

2 — A aprovação dos empréstimos a curto prazo poderá ser concedida pelas assembleias municipais nas suas sessões anuais de aprovação de orçamento, para todos os empréstimos que as câmaras venham a contrair durante o período de vigência do orçamento, nos termos do n° 1 do artigo 5°."

O Decreto-Lei n° 258/79 foi publicado em execução da Lei n° 1/79, de 2 de Janeiro (Lei das Finanças Locais então vigente), cujo artigo 15°, aliás, já dispunha que:

"Artigo 15°

Empréstimos

1 — Os municípios podem contrair empréstimos a curto, médio e longo prazos com entidades públicas de crédito.

2 — Os empréstimos a médio e longo prazo só podem ser contraídos para aplicação em investimento reprodutivos, de carácter social ou cultural, e ainda para proceder ao saneamento financeiro dos municípios.

3 — Os empréstimos a curto prazo podem ser contraídos em quaisquer circunstâncias para ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, não podendo ser utilizados para despesas correntes, nem podendo o seu montante ultrapassar em qualquer momento 1/12 das receitas orçamentais para investimento pelo município.

4 — Os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podem exceder nunca 20% das receitas orçamentadas para investimentos no respectivo ano pelo município.

5 — O acréscimo anual dos encargos com amortizações e juros não pode ultrapassar um quarto do valor referido no número anterior, salvo por acumulação da parte deste limite não utilizada em anos transactos e até ao montante de 10% das receitas orçamentadas para investimento no respectivo ano pelo município.

6 — O Governo regulamentará os demais aspectos relacionados com a contracção de empréstimos, nomeadamente no que diz respeito à bonificação das taxas de juro, prazo e garantias, com exclusão de qualquer forma de aprovação tutelar."

A Lei das Finanças Locais que substituiu a acabada de mencionar - Lei n° 1/87, de 6 de Janeiro - manteve, porém, em vigor, na parte por ela não contrariada, o Decreto–Lei n° 258/79, enquanto diploma legal publicado em execução daqueloutra (art° 29°, n° 2).

O respectivo artigo 15° veio dispor, na parte que ora interessa, como segue:

"Artigo 15°

Regime de crédito

1 — Os municípios podem contrair empréstimos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito.

2 — Os municípios podem emitir obrigações nos termos da lei.

3 — Os empréstimos a que se refere o n° 1 podem ser a curto, médio e longo prazos.

4 — Os empréstimos a curto prazo podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante ultrapassar, em qualquer momento, um décimo da verba do FEF que cabe ao município.

5 — Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos reprodutivos e em investimentos de carácter social ou cultural ou ainda para proceder ao saneamento financeiro dos municípios.

6 — Os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos do FEF que cabe ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

.....

12 — O Governo regulamentará por decreto-lei os demais aspectos relacionados com a contracção de empréstimos, nomeadamente no que diz respeito ao crédito pelos serviços municipalizados e associações de municípios, a bonificação das taxas de juro, ao prazo e garantias com exclusão de qualquer forma de aprovação tutelar."

A Lei das Finanças Locais hoje em vigor - Lei nº 42/98, de 6 de Agosto[23] -, contém uma regulação relativamente desenvolvida dos empréstimos contraídos pelas autarquias.

De entre os respectivos preceitos que mais directamente relevam para o presente parecer merecem especial atenção os seguintes:

"Artigo 23º

Regime de crédito dos municípios

1 — Os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira nos termos da lei.

2 — A questão do endividamento municipal deverá orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objectivos:

---

[23] Rectificada pela Declaração nº 13/98, publicada no Diário da República, I Série, de 25 de Agosto de 1998, e alterada, mas sem relevância para o presente parecer, pela Lei nº 3-B/2000, de 4 de Abril (Orçamento do Estado para 2000).Foram aprovados na generalidade, e baixaram à discussão em comissão (DAR, I Série, de 4 de Novembro de 2000), a Proposta de Lei nº 49/VIII e o Projecto de Lei nº 321/VIII (DAR, II Série-A, respectivamente de 28 de Outubro e de 21 de Outubro de 2000), que prevêem a modificação parcial de algumas normas da Lei nº 42/98 relativas ao regime de crédito das autarquias locais, mas sem, todavia, afectarem o teor essencial das mesmas.

a) Minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
d) Não exposição a riscos excessivos.

3 — Os empréstimos e a utilização de abertura de crédito, que para efeitos do presente diploma são designados por empréstimos, podem ser a curto ou a médio e longo prazos.

4 — Os empréstimos de médio e longo prazos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento, com o limite máximo de 20 anos.

5 — O pedido de autorização à assembleia municipal para a contracção de empréstimos de médio e longo prazos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.

6 — A aprovação de empréstimos a curto prazo pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que a câmara venha a contrair durante o período de vigência do orçamento.

7 — É vedado aos municípios quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais.

8 — Em caso de contracção de empréstimos em moeda estrangeira, deve ser adequadamente salvaguardado nos respectivos contratos o risco cambial.

Artigo 24º

Característica do endividamento municipal

1 — Os empréstimos a curto prazo são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal.

2 — Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimento ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.

3 — Os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os dos empréstimos obrigacionais, não

podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos Geral Municipal e de Coesão que cabe ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

....."

Artigo 25°

Empréstimos para saneamento financeiro municipal

1 — A contracção de empréstimos para saneamento financeiro destina-se à consolidação de passivos financeiros ou outros, designadamente nos casos de desequilíbrio financeiro.

2 — Os empréstimos referidos no número anterior só poderão ser contraídos desde que o resultado da operação não exceda os limites de endividamento impostos por lei.

3 — Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos, admitindo-se um período máximo de diferimento de 3 anos.

Artigo 26°

Contratos de reequilíbrio financeiro municipal

1 — A contracção de empréstimos para reequilíbrio financeiro destina-se à resolução de situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, desde que se mostre esgotada a capacidade de endividamento, e é independente da existência de linhas de crédito com taxas de juro bonificado, criadas para o efeito.

2 — Os empréstimos para reequilíbrio financeiro não podem ter um prazo superior a 20 anos, incluindo um período de diferimento máximo de 5 anos.

.....

Artigo 28°

Regulamentação do crédito

Os demais aspectos relacionados com a contracção de empréstimos pelos municípios e pelas freguesias, nomeadamente no que diz respeito à respectiva renegociação, bonificação das taxas de juros e consultas ao mercado, assim como as condições de contracção de empréstimos em moeda estrangeira e outras condições a que deve obedecer a contratação pelos municípios de empréstimos para saneamento financeiro e para reequilíbrio financeiro, são objecto de regulamentação por decreto-lei."

A Lei n° 42/98 não revogou integralmente o Decreto–Lei n° 258/79.

Com efeito, o seu artigo 36° - conquanto revogue, no n° 1, expressamente, a Lei das Finanças Locais que a antecedeu (Lei n° 1/87) – prescreve, no subsequente n° 2, que se mantêm em vigor até à sua substituição os diplomas legais publicados em execução de anteriores leis das finanças locais, na parte por ela não contrariada.

Isto vale, fundamentalmente, para os aspectos regulamentares e procedimentais constantes do Decreto–Lei n° 258/79[24].

No tocante à caracterização dos objectivos e finalidades dos empréstimos municipais, as principais inovações introduzidas pela Lei n° 42/98 – em confronto com o Decreto–Lei n° 258/79 e a Lei das Finanças Locais que viera executar – consistem, por um lado, na indicação dos princípios gerais a que tais operações financeiras devem obedecer, e, por outro, no concernente aos empréstimos de médio e longo prazo, por um lado, na admissão da respectiva celebração para fins de reequilíbrio financeiro, e, por outro, na menção genérica de que eles também podem ser contraídos para aplicação em investimentos (sem a especificação anterior de que deviam tratar-se de "investimentos reprodutivos, de carácter social ou cultural").

5.3 – Em termos procedimentais, a intervenção autorizatória da assembleia municipal, quanto à contratação de empréstimos pela autarquia concelhia, é tão relevante que vem expressamente consignada como um dos poderes que integram a respectiva competência.

Na verdade, pode ler-se, na alínea d) do n° 2 do artigo 53° da Lei n° 169/99, de 1 de Setembro, que actualmente estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias:

"Artigo 53°
Competência

.....

2 — Compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara:

.....

d) Aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei;"

E o subsequente n° 7 acrescenta:

"7 – Os pedidos de autorização para a contratação de empréstimos a apresentar pela câmara municipal, nos termos da alínea d) do n° 2, serão obrigatoriamente acompanhados de informação sobre as condições pratica-

[24] V. RIBEIRO DA COSTA, "Legislação autárquica e complementar", Lisboa, 1999, pág. 38.

das em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como do mapa de capacidade de endividamento do município".

Correlativamente, pode ler-se, no mesmo diploma legal, acerca das competências das câmaras municipais:

"Artigo 64°
Competências

.....

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

a) Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação a matérias constantes dos n°s 2 a 4 do artigo 53°."

6.

6.1 – A abordagem acima feita acerca da natureza da garantia bancária considerou-a na sua estrutura global ou complexiva, de instituto de índole triangular ou trilateral.

Mas para o objecto deste parecer interessa sobretudo qualificar, de entre as três relações em que o instituto se reparte, a que se estabelece entre o dador da ordem e o garante – ou seja, concretamente, entre a autarquia local e o banco.

Para alguns, essa relação reconduz-se à figura da fiança.

Recorde-se que foi essa a perspectiva em que a câmara municipal cujo pedido desencadeou a presente discussão se apoiou para sustentar a sua competência para a prática de tal negócio jurídico, fazendo radicar na sua natureza acessória em relação a uma obrigação principal a respectiva qualificação como fiança.

E não pode olvidar-se, ademais, que, em parecer datado de há mais de três décadas25, este Conselho já defendeu semelhante posição, ao ponderar que:

"A admissão da garantia bancária em substituição do depósito de garantia tem dado lugar a algumas dúvidas resultantes de esta nova figura ter sido inserida no domínio dos contratos de empreitadas de obras públicas sem que algo se especificasse quanto ao seu regime. "E, precisamente, uma das dúvidas surge logo quanto à determinação da sua natureza jurídica:

---

[25] Parecer n° 3/69, de 29 de Maio de 1969 (Bol.Min. Just. 191, págs. 161-162).

Segundo o que se depreende no que aparece transcrito no parecer do Sr. Auditor Jurídico do Departamento da Defesa Nacional, o Prof. MARCELLO CAETANO, (...) acaba por se inclinar no sentido da sua integração no instituto de fiança".

Isto, para concluir, invocando a acessoriedade da garantia bancária: "Este corpo consultivo sempre se pronunciou pela fiança e não se vêem motivos para alterar a orientação estabelecida".

6.2 – Há que reconhecer, todavia, que esta visão não corresponde à posição hoje largamente dominante na doutrina e na jurisprudência – não podendo, a propósito, deixar de atender-se, no que concerne ao citado parecer do Conselho Consultivo, que ele foi emitido em data em que era ainda relativamente incipiente o tratamento e estudo do instituto em causa.

Cabe, com efeito, realçar que a fiança constitui uma garantia pessoal, acessória da obrigação principal.

As suas subsistência, validade e eficácia dependem, assim, das da obrigação a que serve de garantia.

Ou, dito por outras palavras: ao pedido de cumprimento da fiança podem ser opostos vícios ou demais fundamentos que afectem a subsistência, a validade ou eficácia da obrigação principal.

A índole acessória da fiança ressalta com nitidez da consideração conjugada de várias das normas que configuram, no Código Civil, o respectivo regime, nomeadamente:

"Artigo 627°

Noção. Acessoriedade

1 — O fiador garante a satisfação do direito de crédito, ficando pessoalmente obrigado perante o credor.

2 — A obrigação do fiador é acessória da que recai sobre o principal devedor.

Artigo 632°

Invalidade da obrigação principal

1 — A fiança não é válida se o não for a obrigação principal.

2 — Sendo, porém, anulada a obrigação principal, por incapacidade ou por falta ou vício da vontade do devedor, nem por isso a fiança deixa de ser válida, se o fiador conhecia a causa da anulabilidade ao tempo em que a fiança foi prestada.

Artigo 637º

Meios de defesa do fiador

1 — Além dos meios de defesa que lhe são próprios, o fiador tem o direito de opor ao credor aqueles que competem ao devedor, salvo se forem incompatíveis com a obrigação do fiador.

2 — A renúncia do devedor a qualquer meio de defesa não produz efeito em relação ao fiador.

Artigo 638º

Benefício da excussão

1 — Ao fiador é lícito recusar o cumprimento enquanto o credor não tiver excutido todos os bens do devedor sem obter a satisfação do seu crédito.

2 — É lícita ainda a recusa, não obstante a excussão de todos os bens do devedor, se o fiador provar que o crédito não foi satisfeito por culpa do credor.

Artigo 647º

Meios de defesa

O devedor que consentir no cumprimento pelo fiador ou que, avisado por este, lhe não der conhecimento, injustificadamente, dos meios de defesa que poderia opor ao credor, fica impedido de opor esses meios contra o fiador.

"A generalidade da doutrina vem, como se apontou, corroborando este critério de distinção entre a fiança e a garantia bancária.

Baste, por todos, recordar o que afirmam ALMEIDA e COSTA e PINTO MONTEIRO[26]:

"Temos, por conseguinte: um contrato-base (de compra e venda, de empreitada, de fornecimento, etc.) entre A e B, que constitui a relação principal; um contrato entre A e C (que vem sendo qualificado de mandato), pelo qual A incumbe C de prestar a garantia a B; finalmente, o contrato de garantia entre C e B, obrigando-se o garante a pagar a soma convencionada logo que solicitada pelo beneficiário, B, sem que este tenha de provar

[26] Op. cit., págs. 19-20; no mesmo sentido, citam-se, p.e.: GALVÃO TELES, op.cit., págs. 284-286; FERRER CORREIA, op. cit., págs. 250-252; FRANCISCO CORTEZ, op. cit., págs. 546-558; FÁTIMA GOMES, op. cit., pág. 140-143; CASTELO BRANCO, "A garantia bancária autónoma no âmbito das garantias especiais das obrigações" (Rev. Ord. Adv., Ano 53, 1993, págs. 66-68); ROMANO MARTINEZ, "Contratos em especial", Lisboa, 1995, pág. 153; JANUÁRIO GOMES, "Assunção fideijussória de dívida", Coimbra, 2000, pág. 106-107.

o incumprimento de A (cláusula de pagamento "a primeira solicitação"), e sem que o garante possa invocar quaisquer objecções sobre a subsistência ou validade do crédito de B perante A.

Diferentemente da fiança (cfr. "maxime" os arts. 627°, n° 2, 632°, 637°, 638 e 647° do Código Civil), esta garantia é autónoma, quer dizer, não tem natureza acessória em relação à obrigação garantida, sendo devida mesmo que a relação principal se mostre inválida e sem que o garante possa opor ao beneficiário os meios de defesa do devedor, visto que o garante assume uma obrigação própria, independente (desligada) do contrato-base. Nem o devedor pode, por isso, impedir o garante de prestar a soma acordada, logo que o beneficiário a solicite.

O recurso à garantia autónoma visa precisamente superar a grave desvantagem que a natureza acessória da fiança comporta, incompatíveis com as exigências de celeridade e eficácia do comércio, sobretudo no domínio das relações internacionais."

Por seu turno, é sintomático observar que a maioria das decisões dos tribunais portugueses relativas às garantias bancárias tem precisamente curado de as diferençar da fiança.

De entre as mais recentes, é particularmente expressivo o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 1998[27] cujas conclusões são do teor seguinte:

"I – Na garantia bancária há, de um lado, os contratos de garantia acessórios de uma obrigação principal e de outro os contratos de garantia que encontram fundamento na autonomia da vontade e prescindem daquela relação com qualquer outra relação jurídica gerando para o promitente uma obrigação totalmente autónoma.

II – A garantia autónoma e a fiança correspondem a preocupações semelhantes, na medida em que ambas têm uma função específica de garantia; não podem, todavia, assimilar-se porque as separam traços fundamentais.

III – A fiança é um negócio jurídico pelo qual uma pessoa se obriga para com o credor a cumprir a obrigação de outra pessoa, no caso desta o não fazer. O fiador compromete-se a pagar a dívida de outrem – o devedor principal. O seu compromisso é acessório.

IV – No caso da garantia autónoma, o garante não se obriga a satisfazer uma dívida alheia. Ele assegura ao beneficiário determinado resultado: o recebimento de certa quantia em dinheiro, e terá de proporcionar-lhe esse

[27] Inédito.

resultado, desde que o beneficiário diga que não o obteve da outra parte, sem que o garante possa apreciar o bem ou mal fundado desta obrigação[28].

7.

7.1 – Arredada, assim, a eventual identificação da garantia bancária com a fiança, importa, seguidamente, analisar se, afinal, ela se reconduz ou não à figura do empréstimo – com vista a apurar se lhe é ou não aplicável o regime jurídico dos empréstimos contraídos pelas autarquias locais.

Há que reconhecer que não falta, na doutrina, uma ou outra referência no sentido da aproximação entre esses dois tipos de negócio jurídico.

Refira-se, nomeadamente, nessa perspectiva, a seguinte apreciação de FERRER CORREIA[29]: "Claro é que, ao prestar a garantia pedida pelo cliente - acto que o sujeita ao risco de vir a pagar ao beneficiário determinada garantia - o banco está, por outra via, a conceder àquele um crédito de montante igual ao da soma garantida, ou até à concorrência do valor fixado como limite".

Semelhantemente, MENEZES CORDEIRO[30] anota que: "Um segundo aspecto, acessório mas importante, tem a ver com o papel financeiro das garantias: pelo atalho da garantia, o garante concede fundos ao mandatário, entregando-os directamente ao beneficiário."

Isto, sem esquecer, ainda, que ROMANO MARTINEZ fala, a tal respeito, da "concessão eventual dum crédito[31].

Se bem se atentar, porém, verifica-se, afinal, que nenhum destes autores chega a asseverar que existe uma verdadeira e própria identidade, em termos jurídicos, entre a garantia bancária e o empréstimo.

É que são, ao invés, bem relevantes as diferenças entre esses dois tipos negociais.

Se, desde logo, se considerar a respectiva forma, não subsistem dúvidas de que o mútuo, é, no nosso direito, um contrato real, que apenas se perfaz com a entrega ao mutuário da coisa mutuada:

---

[28] Cfr., na mesma linha: acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 13 de Novembro de 1990 (Col. Jur. Ano XV, págs. 187 e segs.); do Tribunal da Relação de Lisboa de 11 de Dezembro de 1990 (Col.Jur., Ano XV, T.V, págs. 134 e segs., comentado por Graça Pritchard na Revista da Banca, nº 18, 1991, págs. 139 e segs.); do Supremo Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1993 (Bol. Min.Just., 423, págs. 483 e segs.), 23 de Março de 1995 (Col. Jur., Acords. S.T.J., 1995, T.I, págs. 137 e segs.), e Bol. Min. Just., 445, págs. 495 e segs.), 9 de Janeiro de 1996 (Bol.Min.Just., 453, págs. 428 e segs.), 27 de Janeiro de 1998 e 11 de Fevereiro de 1999, os dois últimos inéditos.

[29] Op. cit., pág. 250.

[30] Op. cit., págs. 610-611.

[31] "Contratos em especial", Lisboa, 1995, pág.151.

"Artigo 1142°

Noção

Mútuo é o contrato pelo qual uma das partes empresta[32] à outra dinheiro ou outra coisa fungível, ficando a segunda obrigada a restituir outro tanto do mesmo género e qualidade".

Diversamente, a garantia bancária é, nos moldes em que as partes a têm vindo a celebrar - sem que isso corresponda, como se realçou, a qualquer negócio nominado, mas por ser a solução que melhor se ajusta aos seus interesses -, um negócio consensual, consubstanciado no respectivo acordo de vontades.

Correlativamente, o mútuo só preenche o fim que lhe é próprio com a entrega do bem ao mutuário, para que dele possa dispor. Ao invés, a garantia bancária alcança a sua finalidade (garantística) independentemente do efectivo pagamento ao beneficiário por parte do banco, e mesmo que este jamais venha a ter lugar.

Acresce que, no mútuo, o bem é entregue ao mutuário, para que dele possa dispor. Ao passo que na garantia bancária, se para tanto for interpelado, o banco paga ao respectivo beneficiário, nunca chegando o dador da ordem a dispor de tal bem.

Aliás, se nos ativermos ao circunstancialismo em que a entrega do bem ocorre, num e noutro negócio, merece salientar-se que no mútuo ela corresponde à dinâmica normal desse contrato, ao passo que, quando no âmbito da garantia bancária tem lugar, ela surge por ocasião de uma situação patológica[33] (alegada falta de cumprimento de algum dever por parte do dador da ordem).

Curando, ora, de caracterizar os efeitos jurídicos decorrentes de cada um dos negócios em questão, observa-se que o dever de restituição resultante do mútuo é desde logo certo e seguro. Diferentemente, a dívida de pagamento por parte do banco não o é, dependendo da interpelação do beneficiário, e esta, por sua vez, de algum modo da conduta do dador da ordem. Isto, a ponto de já se haver qualificado a garantia bancária de negócio aleatório ou de risco[34] (não o será em bom rigor, por o facto de que depende a respectiva eficácia não ser exterior às partes, nem totalmente alheio à sua actuação).

---

[32] Salientando que o termo "empresta" envolve a entrega da coisa, vejam-se PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, "Código Civil anotado", vol, II, 3ª ed.,págs. 680-681.

[33] THIÉRRY BONNEAU, "Droit bancaire" 2ª ed., Paris, págs. 404-405.

[34] ANDRÉ PRUM, op.cit., págs. 64-65.

Note-se, ademais, que, no mútuo, da entrega da coisa mutuada nasce sempre a obrigação de a restituir, no momento e circunstâncias acordados. Por sua vez, no âmbito do desenvolvimento das relações decorrentes dum contrato de garantia bancária nem sempre se constitui, forçosamente, após o pagamento da garantia acordada por parte do banco, um seu direito de regresso e correspectivo dever de reembolso por banda do dador da ordem; assim não sucederá, nomeadamente, no caso de o banco garante ter realizado um pagamento indevido, por exemplo por a exigência do interpelante ter sido abusiva ou realizada de má-fé.

Se se tomar, por fim, em consideração o já mencionado regime relativo aos empréstimos a médio e longo prazo (não especificamente destinados a saneamento ou reequilíbrio financeiro) que as autarquias locais podem contrair, deduz-se que o legislador pretendeu sobretudo evitar um excessivo endividamento dessas entidades públicas.

Ora, diversamente do empréstimo, que gera uma nova dívida - a de restituição da quantia emprestada -, a contratação duma garantia bancária não origina, desde logo, em regra, uma nova dívida.

Não é esse o seu normal objecto.

A dívida de reembolso, no âmbito da garantia bancária, surge apenas quando e na medida em que se impute ao dador da ordem um acto de desrespeito dum dever - uma situação "patológica", pois.

Aliás, a garantia bancária não causa, bem vistas as coisas, um maior endividamento deste, através da criação duma nova dívida: a eventual dívida de reembolso, em caso de exercício do direito de regresso, apenas vem suprir a falta de cumprimento duma obrigação já existente à data da celebração do contrato de garantia ou de dívida do dador da ordem posteriormente surgida, em virtude de uma conduta ilegal da sua parte.

7.2 - Não pode esquecer-se, de qualquer modo, que, por parte de alguns autores, tem sido sustentado que as garantias bancárias, se não se confundem com o mútuo propriamente dito, se reconduzem, afinal, a outros tipos de negócios ainda integrados no âmbito do crédito bancário. Assim é que alguns autores fazem reportar a garantia bancária a um contrato de abertura de crédito [35].

A abertura de crédito é caracterizada, com precisão, por ANTUNES VARELA, nos seguintes termos, em confronto com o mútuo[36] [37]:

---

[35] Citem-se, nesse sentido, nomeadamente, CLAUDE MARTIN e MARTINE DELIERNEUX, "Les Garanties bancaires autonomes", Bruxelas, 1991, págs. 92-93.

[36] Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 114º, págs. 115-116 (em anotação a acórdão do STJ de 21 de Abril de 1980).

"O *mútuo* é o contrato pelo qual uma das partes (*o mutuante*) empresta à outra (*mutuário*) dinheiro ou outra coisa fungível, ficando esta obrigada a restituir outro tanto (*tantundem*) do mesmo género e qualidade (art. 1142°, Cód. Civil). Pressupõe portanto uma *datio rei*, tal como o comodato, a parceria e o depósito, constituindo, assim, uma das *espécies típicas* do género dos contratos *reais quoad constitutionem*.

A *abertura de crédito* é, por seu turno, o contrato pelo qual uma das partes (o *creditante*), por via de regra um banco, se obriga a conceder à outra (*creditada*) crédito até certo limite, em determinadas condições, cabendo à creditada decidir se, quando e em que termos vai utilizar o benefício posto à sua disposição. Trata-se de um contrato *marcadamente consensual*, que se completa com o mero consenso das partes, sem necessidade da entrega de dinheiro ou de outra coisa, e que pode inclusivamente extinguir-se, sem que o beneficiário do crédito tenha levantado qualquer quantia por conta dele."

É certo que, em termos estruturais, a abertura de crédito se apresenta - tal como a garantia bancária - como um contrato consensual (perfazendo-se por acordo das partes, e sem necessidade, para se constituir, da entrega do bem que é seu objecto) e pode realizar a sua finalidade própria, e até chegar ao termo da sua eficácia, sem que nenhum levantamento tenha sido efectivamente realizado pelo creditado.

Acresce, por outro lado, que as razões que estão na base do regime jurídico dos empréstimos contraídos pelas autarquias locais justificam que aquele seja também extensivo aos contratos de abertura de crédito[38]. É que, embora a constituição da dívida de restituição não seja coeva da celebração do contrato, ela pode sempre ocorrer, total ou parcialmente (dentro dos limites contratualmente estabelecidos), por mera iniciativa e deliberação do creditado.

Não obstante o exposto, suscitam-se, entre os contratos de abertura de crédito e de garantia bancária, diferenças de natureza e finalidades, a ponto de se tornar forçoso distingui-los, e explicar a respectiva sujeição a regimes jurídicos diferenciados.

Assim:

---

[37] Sobre o contrato de abertura de crédito, em geral, podem ainda consultar-se: PINTO COELHO, "Operações de banco", vol. II, Lisboa, 1962, págs. 133 e segs.; PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, "Código Civil Anotado", Vol. II, 3ª Ed., Coimbra, 1986, pág. 681; RICARDO DE CARVALHO, "Notas sobre a abertura de crédito bancária", Rev. Bancário, nº 29, 1972, págs. 25 e segs.; MENEZES CORDEIRO, "Manual de Direito Bancário", Coimbra, 1988, págs. 537 e segs.

[38] V. Lei nº 42/98, artigo 23°, nºs. 1 e 3.

enquanto que na abertura de crédito as quantias levantadas pelo creditado ficam na sua disponibilidade, na garantia bancária o possível pagamento é realizado a um terceiro, o beneficiário;
enquanto que na abertura de crédito o pagamento realizado pelo banco (ao creditado) corresponde ao desenvolvimento normal e regular do contrato, na garantia bancária o eventual pagamento pelo banco surge numa situação patológica, de alegado incumprimento, pelo dador da ordem, de determinado dever seu - ou seja, não só é eventual, como é de esperar que não ocorra, se este último respeitar as suas obrigações;
enquanto que o dever de restituição de montante igual ao dos levantamentos feitos é, na abertura de crédito, certo e seguro, na garantia bancária o dever de reembolso, pelo dador da ordem, depende do exercício do direito de regresso pelo banco, e pode mesmo não subsistir, se este houver realizado um pagamento indevido.

Não parece, pois, que o contrato de garantia bancária possa ter-se por idêntico, ou sequer equiparado, ao de abertura de crédito, nem tão-pouco reger-se pelas normas a este aplicáveis, designadamente no tocante à respectiva celebração pelas autarquias locais.

7.3 - Outra modalidade de crédito bancário com a qual a garantia bancária tem sido identificada é a do chamado "crédito por assinatura", assim caracterizado por JOSÉ MARIA PIRES[39]:

"Os créditos por assinatura consistem no compromisso assumido pelo banco de assegurar perante terceiros o cumprimento das obrigações dos seus clientes. O banco empresta a sua assinatura ("crédito de firma") ao cliente, para que ele consiga um crédito em dinheiro com maior facilidade, junto de outra instituição (aval, aceite, fiança). Nesta espécie de crédito, o banco prestador da garantia só virá a ter de mobilizar os seus recursos, no caso de o creditado não cumprir a obrigação garantida.

Uma outra hipótese de crédito por assinatura será a prestação de garantias para assegurar o cumprimento de outras obrigações, como as relativas a contratos de empreitada e a importações.

Os créditos por assinatura só geram movimentos de caixa quando o cliente garantido não cumpre as suas obrigações."

[39] "Direito bancário", II Vol., Lisboa, 1995, pág. 185.

Mais adiante[40], na mesma obra, o autor citado afirma que a garantia bancária acaba por constituir um "verdadeiro contrato bancário de crédito por assinatura".

Semelhante posição é sustentada por vários autores franceses - p.e. THIERRY BONNEAU[41] e RIVES-LANGE e CONTAMINE-RAYNAUD[42] - que qualificam a garantia bancária como "promessa de crédito por assinatura".

Aceita-se que, assim configurado, o crédito por assinatura, por não significar um endividamento acrescido do creditado, não seja afectado pelo regime específico de contracção de empréstimos pelas autarquias locais.

E até se admite que, tomada a expressão "crédito por assinatura" em sentido muito amplo - de modo a acolher também situações de autonomia da dívida do banco em relação à do creditado -, ela possa abranger, como uma das suas modalidades, a da garantia bancária.

Mas não parece ser essa a acepção mais rigorosa da noção de "crédito por assinatura": esta, no seu significado próprio, reporta-se à obrigação, que o banco assume, de pagar uma dívida do creditado, no caso de este o não fazer.

Ou seja: nestes termos, o banco obriga-se a pagar a dívida do creditado, porque e na medida em que esta exista e subsista.

Não se trata, pois, de uma obrigação (de pagar ao beneficiário) que o banco assuma com autonomia, desde que aquele para tanto o interpele, como é típico da garantia bancária.

8.

8.1 - No parecer da Auditoria Jurídica sugere-se que a configuração da garantia bancária se aproxima da dum mandato de crédito ou dum seguro de caução.

Apreciemos, sintética e sucessivamente, cada uma destas sugestões.

O mandato de crédito vem expressamente regulado, no artigo 629° do Código Civil, nos seguintes termos:

"Artigo 629°

(Mandato de crédito)

1 — Aquele que encarrega outrem de dar crédito a terceiro, em nome e por conta do encarregado, responde como fiador, se o encargo for aceito.

---

[40] Fls. 282.

[41] "Droit Bancaire", 2ª ed., Paris 1996, pág. 407.

[42] "Droit Bancaire", 6ª ed., Paris, 1995, págs. 723-724.

2 — O autor do encargo tem a faculdade de revogar o mandato enquanto o crédito não for concedido, assim como a todo o momento o pode denunciar, sem prejuízo da responsabilidade pelos danos que haja causado.

3 — É lícito ao encarregado recusar o cumprimento do encargo, sempre que a situação patrimonial dos outros contraentes ponha em risco o seu futuro direito."

Não se trata, em rigor, dum mandato, tal como regulado nos artigos 1157° e seguintes do Código Civil, pois o encarregado age, não só em seu nome, como também por sua conta[43].

Mas o legislador houve por bem conservar a designação tradicional, embora regulando a figura a propósito da fiança, já que, uma vez aceite o encargo, o "mandante" responde como fiador[44].

Entende-se, todavia, que os dois tipos negociais em causa se não podem confundir.

No mandato de crédito, como se apontou, o encarregado age por sua conta, ao invés do que sucede na garantia autónoma, em que o banco garante actua por conta do dador da ordem.

Acresce que o próprio objecto da dívida principal emergente de cada um dos contratos em questão é distinto: no mandato de crédito, o encarregado obriga-se a conceder crédito a um terceiro; na garantia bancária, o banco assume o dever de realizar um pagamento ao beneficiário - pagamento que não tem a virtualidade de gerar o dever de restituição próprio das relações creditícias.

Ademais, na garantia autónoma não teria qualquer cabimento a constituição de fiança do dador da ordem face ao terceiro (a garantia é prestada pelo garante, e não pelo dador da ordem), ao contrário do que é característico do mandato de crédito.

Enfim, tão-pouco teria sentido, na garantia bancária, que o banco pudesse recusar-se a pagar o acordado ao beneficiário, com base na situação patrimonial deste - já que, uma vez feito o pagamento, o banco nada terá a exigir do terceiro (como se se tivesse tratado de um empréstimo), mas sim, porventura, do dador da ordem, mediante o exercício do direito de regresso.

---

[43] ALMEIDA COSTA, "Direito das Obrigações", 5ª ed., Coimbra, 1991, pág.764.

[44] Nessa medida, aliás, é que a Auditoria Jurídica, considera que a contratação de garantia autónoma, a configurar-se como mandato de crédito, se deveria entender vedada às autarquias locais.

8.2 - Outra sugestão apresentada no parecer da Auditoria Jurídica é a de que a garantia bancária se reconduziria a um seguro de caução - isto, para concluir pela legitimidade da sua contratação por parte das autarquias locais.

Relativamente ao seguro de caução, cabe antes de mais referir que se trata de um contrato hoje regulado, conjuntamente com o seguro de crédito, no Decreto-Lei nº 183/88, de 24 de Maio.

As principais disposições deste diploma relevantes para caracterizar o seguro de caução são as seguintes:

"Dos seguros de caução

Artigo 6º

Riscos seguráveis

1 — O seguro de caução cobre, directa ou indirectamente, o risco de incumprimento ou atraso no cumprimento das obrigações que, por lei ou convenção, sejam susceptíveis de caução, fiança ou aval.

2 — O Estado, seus estabelecimentos, organismos e serviços civis ou militares, ainda que personalizados, os tribunais, os institutos e empresas públicas, as autarquias locais, suas federações e uniões e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa não podem recusar apólices de seguro de caução, nos casos em que, por disposição legal, despacho genérico ou deliberação de órgãos de gestão ou de corpos administrativos ou sociais de entidades dos sectores público ou empresarial do Estado, exista a obrigação de caucionar ou afiançar e seja devido, designadamente, o depósito de numerário, título ou outros valores, garantias bancárias ou fiança para assegurar o cumprimento de obrigações legais ou contratuais.

3 — Para efeito do disposto no número anterior, devem as respectivas apólices salvaguardar os direitos dos segurados nos precisos termos da garantia substituída.

Artigo 9º

Outorgantes

1 — O seguro de crédito é celebrado com o credor da obrigação segura.

2 — O seguro-caução é celebrado com o devedor da obrigação a garantir ou com o contragarante a favor do respectivo credor.

3 — O segurado pode ceder o direito à indemnização ou transmitir a sua posição contratual a terceiro, nos termos gerais de direito e nas condições previstas na apólice."

O seguro de caução é, pois, no presente, um negócio nominado - diversamente do que generalizadamente se considera no concernente à garantia bancária.

Esta pode, é certo, constituir um dos objectos possíveis do seguro de caução, consoante se depreende do nº 2 do artigo 6º do Decreto–Lei nº 183/88, acima transcrito[45]. Mas isso mesmo já denuncia que as duas realidades jurídicas em questão se não confundem.

Aliás, estes contratos desde logo se diferenciam por os seguros de caução serem necessariamente celebrados com uma entidade seguradora, enquanto que as garantias bancárias o são com instituições bancárias.

Para além de este aspecto algo formal - mas não de somenos, diga-se - releva outro impressivo factor de regime a separá-los. É que, como se salientou, constitui elemento típico da garantia bancária o direito de regresso do banco que a haja pago, e o correspectivo dever de reembolso do dador da ordem. Ora, ao invés, no seguro de caução - tal como de resto é característico de qualquer contrato de seguro - a entidade seguradora assume o risco da produção do evento que faz nascer, para ela, o dever de pagar o estipulado ao beneficiário do seguro.

São bem explícitas, nesse sentido, as considerações a propósito feitas por CASTRO MENDES[46], e, sobretudo, por MANUEL SALVADOR[47] - precisamente acerca dum caso em que, em execução dum seguro de caução, a seguradora pretendia o reembolso (segundo este autor indevidamente) do que havia pago ao beneficiário do seguro.

O Supremo Tribunal de Justiça já teve, aliás, oportunidade, em acórdão recente datado de 24 de Junho de 1999[48], de distinguir expressamente os dois contratos em análise. Fê-lo assim:

"O seguro de caução, como resulta do artº 6º do DL 183/88, de 24-5, cobre directa ou indirectamente, o risco de incumprimento ou atraso no cumprimento das obrigações que, por lei ou convenção ,sejam susceptíveis de caução, fiança ou aval."

Refere ALMEIDA COSTA (rev.cit.) que "o contrato de seguro de caução assume a função típica dum contrato a favor de terceiro: é celebrado entre a empresa seguradora e o devedor da obrigação a garantir ou o contragarante, a favor do respectivo credor (artº.9º nº 2)".

---

[45] Relativo, aliás, a situações em que as autarquias locais (e outros entes públicos) são beneficiárias dos contratos em causa, e não já contratantes com a entidade seguradora.

[46] "Acerca do seguro de crédito". Lisboa, 1972, págs. 112-117.

[47] "Seguro-Caução", in "O Direito". Ano 100º, 1968, págs. 305 e segs.

[48] Inédito.

Nas garantias pessoais autónomas que funcionam à primeira solicitação (*on first demand*) implicam que o garante pague a quantia garantida com base no mero pedido, solicitação ou exigência do beneficiário, sem que lhe seja admitido invocar qualquer excepção fundada na relação fundamental entre o tomador e o beneficiário (ver Almeida Costa e Pinto Monteiro, *CJ* XI-V-20 e *ROA* 52-532).

O seguro de caução, onde se indica o tomador, a seguradora e o beneficiário, como é o caso da apólice de folhas 26 e 27 e onde se garante o beneficiário até ao limite do capital seguro da importância que devia receber do tomador do seguro em caso de incumprimento por este último da obrigação garantida, é, fundamentalmente, um negócio em favor de terceiro.

Diz o art. 1° n° 1 do DL 183/88 que "os seguros dos ramos "crédito" e "caução" regem-se pelas disposições do presente diploma e, subsidiariamente, pelas normas sobre seguros em geral que não sejam incompatíveis com a natureza destes ramos".

Não se pode entender aplicável, em geral, ao seguro de caução os princípios da autonomia que, normalmente, figuram nas garantias bancárias. Aqui trata-se dum negócio atípico, ao passo que o seguro vem regulado na lei e nela se estabelecem princípios que regulam este instituto e que podem ser incompatíveis com a autonomia. Veja-se que no caso do art. 8° n° 2 do DL citado se estabelece que a seguradora tem a faculdade de, na apólice, subordinar a eficácia do seguro a condições, bem como a estabelecer prazos constitutivos do sinistro.

Daí que o fundamento principal que tipifica o seguro de caução seja o dum contrato a favor de terceiro (ver Almeida Costa, Rev. Cit. e Ac. STJ de 20-1-1998, *BMJ* 473-467 e de 2-10--1997-*CJ* (S) 5-3-45).

Nestes contratos (arts. 443 e segs. do C.Civil) o terceiro fica com o direito à prestação independentemente da aceitação. Conforme referem Meneses Cordeiro (O Direito, 123-675) e A.Varela (Das Obrigações em Geral, 6ª ed. Pág. 383) há nos contratos a favor de terceiro duas relações: uma de cobertura ou provisão, entre o promitente e o promissário, e outra entre o promissário e o beneficiário, relação de valuta. O terceiro beneficiário pode aceitar o direito ou rejeitá-lo, enquanto a ele não tiver aderido (art. 447 n° 1); e o promissário tem o direito de exigir do promitente o cumprimento."

9.

9.1 - Perspectivando, no que lhe é essencial, a relação que, na garantia bancária concedida por uma autarquia local se estabelece entre esta e o

banco, verifica-se que o segundo assume, perante aquela, a obrigação de realizar com o beneficiário um contrato autónomo de garantia.

Isto equivale, pois, a dizer, em termos de qualificação jurídica: mediante tal contrato, o garante obriga-se a praticar um acto jurídico no interesse e por conta[49] do dador da ordem, conquanto em nome próprio (ou seja, sem figurar como representante deste).

Esta estrutura negocial assume inegável analogia, no direito comum, com a do mandato sem representação.

Segundo o nosso Código Civil, com efeito, o mandato vem, em geral, assim definido:

"Artigo 1157°
(Noção)

Mandato é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais actos jurídicos por conta de outrem".

Consoante comentam PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA[50], "O que há ... de típico no mandato ... é a cooperação entre dois sujeitos sob a forma de actos jurídicos que um deles (o cooperante, o mandatário) realiza por conta de outro".

E, mais adiante, o artigo 1180° desse Código caracteriza do modo seguinte o mandato sem representação:

"Artigo 1180°
(Mandatário que age em nome próprio)

O mandatário, se agir em nome próprio, adquire os direitos e assume as obrigações decorrentes dos actos que celebra, embora o mandato seja conhecido dos terceiros que praticarem os actos ou sejam destinatários destes".

Explicitando esta noção, ensina PESSOA JORGE[51] que:

"Podemos dizer, pois, que o objectivo económico típico deste contrato é a realização de um acto ou negócio jurídico por interposição de pessoa, operação que envolve, não só a realização desse acto ou negócio, como a

---

[49] A locução "por conta de " significa "por incumbência de", ou "por ordem de " (Grande Dicionário da Língua Portuguesa", de José Pedro Machado).

[50] "Código Civil anotado", 3ª ed., V.II, Lisboa, 1986, págs. 708.

[51] "O mandato sem representação", Lisboa, 1961, pág. 160.

produção dos respectivos efeitos - se não jurídicos, pelo menos económicos – sobre o verdadeiro interessado."

Isto, note-se, tendo como pano de fundo a natureza geral do mandato, enquanto negócio por força do qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais actos jurídicos no interesse e por conta da outra[52].

9.2 - Merece realce o facto de um assinalável conjunto de vozes se exprimir, quer na doutrina nacional, quer na estrangeira, no sentido de que a relação dador da ordem-garante se reconduz a um mandato sem representação.

Entre nós, é particularmente expressiva a tomada de posição de JORGE PINHEIRO[53]:

"O banco obriga-se a celebrar o contrato de garantia por conta do dador da ordem. Ou seja, na intenção de transferir para o dador os encargos da sua intervenção. À partida, o dador da ordem obriga-se a reembolsar o banco do pagamento que este venha a efectuar a solicitação do beneficiário da garantia autónoma.

O contrato do banco com o devedor principal é um mandato sem representação (cfr. arts. 1157°, 1180° e 1182° do CC)."

Mas podem ainda citar-se, na mesma linha, FERRER CORREIA[54], ALMEIDA COSTA e PINTO MONTEIRO[55], FRANCISCO CORTEZ[56], FÁTIMA GOMES[57], JANUÁRIO GOMES[58].

De entre os autores estrangeiros, cabe referir, entre todos, TUTO ROSSI[59] e ALBERTO RAVAZZONI[60]. O primeiro assenta a sua tomada de posição, mesmo, numa visão de direito comparado:

"381. En l'état actuel du droit comparé, il semble que l'on doive considérer le rapport juridique entre le donneur de l'ordre et le garant comme un

---

[52] Nessa medida se distinguindo, designadamente, do contrato para pessoa a nomear ou do contrato a favor de terceiro (PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, op. cit., págs. 747-478).

[53] Op. cit., pág. 434

[54] Op. cit., pág. 248.

[55] Op. cit., pág. 19.

[56] Op. cit., págs. 524-525

[57] Op. cit., pág.130.

[58] Op. cit., pág. 367 e nota 356.

[59] "La garantie bancaire à première demande", Lausana, 1990, págs 121-122.

[60] "Le c.d. cauzioni fideiussorie o polizze fideiussorie", in "Le operazioni bancarie", ed. G.Portale, T.II, Milão, 1978, pág. 1054.

mandat. Dès que la banque s'est engagée à l'égard d'un tiers en émettant la garantie, le mandat est partiellement exécuté et ne peut plus être révoqué sans indemnité. Le mandant doit dans tous les pays rembourser le mandataire de ses frais, notamment de ceux résultant du paiement de la garantie au bénéficiaire.

382. Une opinion minoritaire, principalement soutenue par des auteurs français et belges, voit dans le rapport juridique entre la banque garante et son client une convention de crédit ou une dation de crédit personnel. Cette doctrine considère comme déterminant le fait que la banque assume une obligation à titre personnel tandis que le mandataire s'engage au nom et pour le compte du mandant. Ces auteurs oublient apparemment que le mandat n'est par forcément représentatif et peut se limiter à l'invitation faite à la banque d'émmetre la garantie en son propre nom pour le compte du donneur de l'ordre."

9.3 - Esta tese não tem, de resto, deixado de encontrar eco também na jurisprudência portuguesa. A confirmá-lo, apontem-se, de entre os mais recentes, os acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 9 de Janeiro de 1996[61] e de 25 de Maio de 1999[62].

9.4 - Conquanto se não torne imprescindível tomar posição definitiva a este respeito, sempre se dirá, de todo o modo, que não parece relevar, em contraposição a esta visão tão compartilhada, o eventual argumento de que, em qualquer mandato, como contrato de cooperação que é, o acto a que o mandatário se obriga há-de sempre ser susceptível de ser praticado pelo mandante, cabendo pois na sua capacidade - o que obviamente não sucede, quase por definição, no concernente à garantia bancária.

Isso é verdadeiro, sem dúvida, no que se reporta ao mandato representativo, em que o mandatário age no interesse, por conta e em nome do mandante.

Mas a configuração jurídica do mandato sem representação, segundo o Código Civil, acima indicada - tal como a própria lógica desse negócio - não comporta tal exigência.

Apenas se determina, sim, que o(s) acto(s) a praticar pelo mandatário o sejam no interesse e por conta do mandante.

9.5 - Na garantia bancária - e precisamente por força da autonomia que a tipifica -, o banco, quando é chamado a pagar ao beneficiário, cumpre

---

[61] Bol.Min. Just., nº 453, págs. 432 e 434.

[62] Col. Jur., Acds. STJ, 1999, T.II, págs. 114-116

uma dívida sua própria, resultante dum negócio integrado na sua capacidade de gozo, e não na do dador da ordem.

Assim, quando porventura vier a exercer o seu direito de regresso sobre o dador da ordem, o banco não o faz a título de subrogação, por se haver substituído na satisfação duma obrigação daquele.

O direito de regresso do banco é, pois, um direito autónomo, decorrente da relação banco-dador da ordem, e não já do eventual cumprimento, por aquele, de qualquer dever do segundo.

Dizem-no, entre outros, JANUÁRIO GOMES[63], e, mais expressamente ainda, JORGE PINHEIRO[64], o qual assim discorre a este propósito:

"Como explicar esta obrigação do dador perante o banco?

Através da sub-rogação? Não. Como diz Schinnerer, a garantia é independente e o garante paga o que deve e não o que é devido pelo dador da ordem.

A obrigação de reembolso decorre do artº. 1182º do CC, nos termos do qual o mandante deve reembolsar o mandatário do que este houver despendido no cumprimento das obrigações contraídas em execução do mandato.

Seja como for, invariavelmente, o texto dos contratos celebrados entre o garantido e o banco acautela o "direito de regresso" deste contra aquele".

9.6 - Não se detectam normas que especificamente condicionem a contratação de garantias bancárias autónomas por parte das autarquias locais.

Ademais, a admitir-se que, no âmbito da garantia bancária, a relação dador da ordem-garante se configura como um mandato sem representação, tão-pouco existe norma ou regime legal limitativo ou restritivo aplicável à celebração de tal tipo de negócio por banda daquelas.

Apresenta-se legítimo, pois, concluir que as autarquias locais podem, nos termos gerais do direito comum, outorgar garantias bancárias autónomas, enquanto meios ou instrumentos para a realização das suas atribuições definidas na lei.

Os quantitativos que, no âmbito de tais contratos, elas se obrigam - independentemente da eventual efectivação da garantia - a pagar aos bancos, constituem a natural contraprestação devida pelo bem que esta última em si mesma representa.

---

[63] Op. Cit., pág. 107.

[64] Op. Cit., pág. 453.

10. Em conclusão:

As autarquias locais podem, nos termos gerais de direito, contratar garantias bancárias autónomas, designadamente no âmbito das expropriações por utilidade pública urgentes previstas no Código das Expropriações aprovado pelo Decreto-Lei nº 438/91, de 9 de Novembro (entretanto revogado), de regime relativo aos trabalhos de reposição de pavimentos de estradas nacionais contemplados no artigo 125º do Estatuto das Estradas Nacionais (Lei nº 2037, de 19 de Agosto de 1949) e do reembolso do Imposto sobre o Valor Acrescentado realizado ao abrigo do artigo 22º do respectivo Código (aprovado pelo Decreto–Lei nº 394-B/84, de 26 de Dezembro).

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria da Republica de 11 de Janeiro de 2001.

José Adriano Machado Souto de Moura — Luís Novais Lingnau da Silveira, relator — Alberto Esteves Remédio — Carlos Alberto Fernandes Cadilha — Maria Cândida Guimarães Pinto de Almeida — Alberto Augusto Andrade de Oliveira — João Manuel da Silva Miguel — Ernesto António da Silva Maciel — António Silva Henriques Gaspar.

(Este parecer foi homologado por despacho de S. Exª o Secretário de Estado da Administração Local de 5 de Janeiro de 2003.)

PARECER Nº 156/2002*

SERVIÇO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL — AUTARQUIA LOCAL — CALAMIDADE PÚBLICA — FUNDO ESPECIAL DE EMERGÊNCIA — CONTA ESPECIAL DE EMERGÊNCIA — AUXÍLIO FINANCEIRO — AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS — ACTO INTERNO

CONCLUSÕES

1.ª O Fundo Especial de Emergência, criado pelo Decreto-Lei n.º 339/97, de 4 de Dezembro, na sequência dos fortes temporais que assolaram as áreas dos distritos de Beja, Évora e Faro, em Outubro e Novembro de 1997, destinava-se a cobrir necessidades sociais e despesas de investimento, e às correspondentes ajudas financeiras, a fundo perdido, poderiam candidatar-se pessoas, individuais ou colectivas, e autarquias locais;

2.ª Ao contrário, a Conta Especial de Emergência, criada pelo Decreto-Lei n.º 231/86, de 14 de Agosto, na dependência do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC), tem em vista a satisfação de despesas de emergência, justificadas pela necessidade imediata de fazer face a acções de socorro e assistência às populações, em caso de catástrofe ou calamidade pública, e pressupõe, não só o reconhecimento, por parte do presidente do SNPC, da necessidade de uma intervenção desse tipo, como também a impossibilidade de os encargos em causa serem cobertos por verbas próprias de que o órgão interveniente disponha para o mesmo efeito (artigos 3º, n.º 1, alíneas a) e b), e 7º);

3.ª Num outro plano, a concessão excepcional de auxílio financeiro pelo Estado às autarquias, em caso de calamidade pública, prevista no artigo 7º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto), e segundo a regulamentação constante do Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro, ainda em vigor, depende do prévio reconhecimento dessa situação por parte do Governo, e pressupõe a verificação de prejuízos em infra-estruturas ou equipamentos municipais que constituam obstáculo ao normal funcionamento dos serviços, e, além disso, que os investimentos a realizar excedam a capacidade financeira do município.

---

* Publicado em D.R. – II série nº 158 de 11 de Julho de 2003.

4.ª Não preenchem o primeiro dos requisitos mencionados na antecedente conclusão 2.ª, as compensações monetárias atribuídas individualmente aos sinistrados para ressarcimento de danos provocados nas suas habitações, nem as despesas realizadas com trabalhos de reparação ou reconstrução de infra-estruturas públicas ou equipamentos;

5.ª A reposição de infra-estruturas e equipamentos municipais, a que se refere a segunda parte da conclusão anterior, apenas poderia suscitar a ajuda financeira do Governo, ao abrigo do artigo 7º da Lei das Finanças Locais, se, declarada a situação de calamidade pública, comprovadamente as obras fossem indispensáveis para assegurar a continuidade dos serviços e fosse ainda de considerar que, pelo seu volume, dimensão ou natureza, excediam a capacidade financeira da autarquia;

6.ª Os encargos descritos na conclusão 3.ª (ressarcimento de danos em habitações e despesas de reparação ou reconstrução de infra-estruturas), poderiam ter sido suportados pelo Fundo Especial de Emergência, se reclamados, em tempo oportuno, pelos interessados particulares e pela autarquia local;

7.ª O Serviço Nacional de Protecção Civil, tendo passado ao regime de autonomia meramente administrativa, a partir de 1 de Janeiro de 2003, nos termos definidos no artigo 3º da Lei n.º 32-B/2003, de 30 de Dezembro, era, até essa data, um serviço dotado de autonomia administrativa e financeira, encontrando-se sujeito a tutela integrativa do Governo, designadamente na modalidade de autorização de despesas (a partir de certo montante) que devessem ser suportadas pela Conta Especial de Emergência (artigo 5º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 231/86, de 14 de Agosto);

8.ª O despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna que autoriza o pagamento de despesas, através da Conta Especial de Emergência, reportando-se a actividades desenvolvidas pelos serviços municipais de protecção civil, constitui um acto interno de gestão financeira do Serviço Nacional de Protecção Civil, e, como tal, não se encontra subordinado ao regime de revogabilidade dos actos administrativos previsto no artigo 141º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo;

9.ª O mesmo acto, na medida em que represente o indeferimento de um pedido de ajuda financeira, formulado por uma autarquia local a coberto

do Fundo Especial de Emergência, reveste-se já de eficácia externa, tornando-se susceptível de impugnação contenciosa, dentro do prazo legalmente previsto, não podendo, também, ser revogado, nessa parte dispositiva, senão no condicionalismo referido no citado preceito do Código de Procedimento Administrativo.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 30 de Janeiro de 2003.

José Adriano Machado Souto de Moura — Carlos Alberto Fernandes Cadilha (relator) — João Manuel da Silva Miguel — Mário António Mendes Serrano — Maria Fernanda dos Santos Maças — Manuel Joaquim de Oliveira Pinto Hespanhol — Eduardo de Melo Lucas Coelho — António Silva Henriques Gaspar — Alberto Esteves Remédio — Mário Gomes Dias.

(Este parecer foi homologado por despacho por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna de 26 de Maio de 2003.)

ARQUIVO HISTÓRICO

A PERTINÊNCIA DA GESTÃO ARQUIVÍSTICA NA ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES: O TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE*

Judite Cavaleiro Paixão[1]
Natálio Lima[2]
Maria Alexandra Lourenço[3]
Basílio Langa[4]
Patrício Sande[5]

---

* Comunicação apresentada na17ª Conferência Bianual da ESARBICA sobre Arquivos, Sociedade e Boa Governação - Maputo, 22-26 Julho 2003

1 Directora do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação do Tribunal de Contas de Portugal

2 Assessor de Tecnologia de Informação do Tribunal Administrativo de Moçambique

3 Chefe de Divisão de Arquivo do Tribunal de Contas de Portugal

4 Tribunal Administrativo de Moçambique

5 Tribunal Administrativo de Moçambique

1. Apresentação 341

2. O Sistema de Arquivos em Moçambique 344

3. As novas tecnologias e o documento de arquivo 348

3.1. Os instrumentos de controlo documental e de actividade..... 349

3.2. A Gestão de Documentos de Arquivo Electrónicos 355

4. A classificação em arquivo..... 359

5. A avaliação documental 362

6. Conclusões 367

1. APRESENTAÇÃO

Na sequência de uma visita ao Tribunal de Contas de Portugal do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, Conselheiro António Palle, e do Conselheiro Guibunda, foi a Directora do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação do Tribunal de Contas de Portugal convidada a deslocar-se ao Tribunal Administrativo de Moçambique como consultora para a reestruturação do sistema arquivístico tendo em vista uma melhor gestão funcional daquela Instituição.

Esta proposta contou com o apoio do Projecto PRO-AUDIT – Capacitação Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique (TA), apoiado pela Instituição Superior de Controlo Sueca (RRV) e pelo Tribunal de Contas de Portugal (TC).

A Directora do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação do Tribunal de Contas de Portugal aceitou esta incumbência, tendo também sugerido a participação nesta missão da Chefe de Divisão de Arquivo do mesmo Departamento.

Em Fevereiro de 2003 foi apresentado um plano para esta acção de cooperação, denominada "Projecto de reestruturação do Sistema de Arquivo do Tribunal Administrativo de Moçambique", tendo já decorrido 3 fases:

- A primeira que correspondeu à deslocação a Maputo entre Fevereiro e Março de 2003 teve por objectivo o levantamento de dados tendo em vista um conhecimento detalhado da instituição, da sua documentação, das suas necessidades e objectivos.

- Numa segunda fase, que decorreu em Lisboa, procedeu-se à análise dos dados recolhidos e deu-se início à elaboração do projecto de descrição e organização da documentação do Tribunal Administrativo. Nesta fase deslocaram-se a Lisboa, em Junho de 2003, o Dr. Natálio Lima e o Dr. Basílio Langa.

- Numa terceira fase que correspondeu à deslocação a Maputo entre Julho e Agosto de 2003, procedeu-se à apresentação das propostas de reestruturação tendo em vista a implementação do projecto. Estas propostas foram acompanhadas por acções de formação in loco. Paralelamente o projecto foi apresentado publicamente na 17ª Confe-

rência Internacional da ESARBICA sobre Arquivos, Sociedade e Boa Governação.

O Tribunal Administrativo de Moçambique tem um papel importante nas reformas do sector público, as quais contam com o apoio da comunidade doadora internacional. Actua, no cenário judicial moçambicano, como guardião da legalidade administrativa, incluindo o fórum fiscal e aduaneiro, com destaque para a fiscalização das despesas públicas.

Para ilustrar a pertinência da necessidade de um projecto de reestruturação do sistema de arquivo do TA, refira-se que o Tribunal tem, sob a sua gestão corrente, mais de 100.000 processos de funcionários e agentes no activo, sem falar das pensões de antigos agentes da função pública que, tendo sido afectos ao sector empresarial público, mantiveram o seu vínculo com o Estado. O universo das entidades, que pela lei são obrigadas a submeterem os seus processos de contas e de contratos ao Tribunal, para efeitos de verificação e de visto respectivamente, é estimado em 700 instituições.

Portanto, um sistema de arquivo bem estruturado no TA não só contribuirá para a concretização das atribuições e competências do Tribunal, como também irá concorrer para os propósitos sócio-políticos prosseguidos pelo legislador, na esteira do projecto nacional de democratização, edificação do estado de direito e da prática de boa governação, porque permitirá uma maior visibilidade da forma como os agentes públicos usam o bem comum.

O Tribunal Administrativo e as entidades que o apoiam na sua missão constitucional de "contribuir para o fortalecimento da transparência, democracia e justiça do Estado moçambicano"[1] cedo se aperceberam que a componente documental/informativa deveria figurar no planeamento estratégico da instituição a par de outras componentes, quer relacionadas com o desenvolvimento especifico da sua missão, a fiscalização das despesas públicas, quer relacionadas com os meios necessários à concretização dessa missão, por exemplo os recursos humanos e os tecnológicos.

Tomaram a iniciativa de contactarem instituições congéneres e de buscarem consultores que em cooperação com os técnicos do TA prosseguissem Ilustração projectos que permitissem essa concretização.

[1] António Pale in Pagina do Tribunal Administrativo na Internet

Efectivou-se uma consultadoria com a participação de duas técnicas do Tribunal de Contas de Portugal.

O projecto de reestruturação do sistema arquivístico surge neste enquadramento: a consciência da pertinência da gestão arquivística no seio das instituições para agilizar o processo decisório e para a preservação da memória da instituição.

Hoje em dia não nos podemos compadecer com as estruturas dos sistemas tradicionais que muitas vezes funcionavam graças à memória dos funcionários. Numa sociedade em constante mutação institucional, funcional e dos próprios recursos humanos, tornou-se vital a organização, a boa gestão, a normalização; não mais podemos viver do saber de quem parte, tudo deve estar estabelecido e estruturado.

Nesta sociedade altamente tecnológica também, já não podemos dispensar os benefícios aportados pelas novas tecnologias que naturalmente afectam quer a forma como os documentos são produzidos, quer como são controlados e comunicados.

Nos dias que correm é a capacidade de utilizar eficaz e eficientemente as tecnologias de informação e comunicação que pode determinar a competitividade de uma instituição, contribuir para a melhoria e transparência dos seus serviços e, em última análise, caminhar para a Sociedade Global da Informação. Também nesta área a sociedade e o governo moçambicano têm feito um esforço para o desenvolvimento de parcerias estratégicas, nomeadamente com a comunidade doadora, É exemplo o *Programa de Tecnologias de Informação e Comunicação para o Desenvolvimento* acordado entre o Governo de Moçambique e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Participar na Sociedade Global da Informação, mesmo que em modestos passos, não pode ser obra apenas de especialistas de informática mas sim obra de todos, técnicos, investigadores e governantes.

Atendendo a estas condicionantes o projecto de reestruturação do arquivo procura concertar duas vertentes (a documental e a informática/tecnológica) que avançaram paralelamente mas que neste momento estão em convergência. Nem o arquivista deverá avançar isoladamente, nem o informático deverá implementar tecnologias de informação e comunicação de forma casual, desordenada e descoordenada. Só os esforços

conjuntos poderão evitar duplicação de esforços, inadequação e incompatibilidade de algumas soluções.

É, pois, importante que no desenvolvimento de programas e de investimentos seja prevista a componente arquivística[2], posto que o documento de arquivo é uma das vertentes do "Principio da prossecução do interesse público e protecção dos direitos e interesses dos cidadãos"[3] .

2. O Sistema de Arquivos em Moçambique

A política de arquivos, à semelhança das demais decisões que afectam a cultura institucional de uma nação, evolui e adapta-se às especificidades de cada Estado.

Para muitos os arquivos, ainda, são vistos como uma "maçada", apenas dão trabalho e poucos são os benefícios que se colhem do seu tratamento e gestão.

Mas os documentos produzidos por uma instituição constituem a materialização das suas actividades e funcionamento, pelo que sem uma gestão eficaz dos mesmos a eficiência e a agilidade da resposta da instituição pode ser posta em causa.

O repositório arquivo enquanto fruto da actividade institucional é indissociável da actuação da própria instituição.

O documento de arquivo tem um cariz probatório e informativo que consubstancia direitos e deveres do Estado e do indivíduo. É o resultado de uma actividade realizada por um órgão/serviço, em cumprimento de uma

---

[2] Veja-se a opinião de Fernanda Cabanas expressa na comunicação "Problemas e perspectivas da informação no sector público", apresentada no 1º Workshop Internacional sobre a Informatização de Arquivos e Bibliotecas (Maputo, 28-29 de Novembro de 2001):
"Com efeito, nos programas e projectos de desenvolvimento e investimentos aprovados para os vários sectores de actividade raramente encontramos a componente informação e documentação e se existem valores orçamentados para esta área são seriamente subdimensionados. na maioria dos casos os dirigentes, os decisores, os quadros técnicos , e até os consultores nacionais e estrangeiros não conhecem os princípios básicos de organização da documentação, subestimam as qualificações técnicas necessárias para fazer este trabalho e os custos de criação e manutenção destes sistemas."

[3] Decreto nº 30/2002, de 15 de Outubro, artigo 5º.

competência específica, segundo um trâmite estabelecido, constituindo o único testemunho e garantia documental desses actos.

O documento de arquivo não pode ser visto isoladamente, situa-se num contexto que, por sua vez, lhe garante valor. Estabelece-se uma relação de interdependência entre o ser e a intenção de ser.

Documento de arquivo e informação não é exactamente o mesmo. A informação é um dos componentes do documento, pode viver fora dele, entrecruzar-se com outras informações ou documentos, mas o que lhe confere valor probatório / informativo é o estar associada a um documento contextualizado.

O papel do arquivista passa por manter e tornar acessível ao longo do tempo o valor do documento. Para tal é, cada vez mais, reconhecido que a intervenção deste profissional deve posicionar-se antes da produção documental, antevendo a sua concretização.

Os arquivistas, durante muito tempo, afastados do momento da criação documental, como que envoltos numa redoma, limitavam-se a "apanhar" os documentos numa fase final, com todas as implicações que tal procedimento implicava.

No presente os arquivos são vistos como um sistema que se constitui mesmo antes do documento ser produzido, quando os instrumentos para a gestão documental / processual são concebidos; um sistema que passa pelos documentos mas sobretudo pela organização e controlo desses documentos, isto é, pela gestão integrada.

O Arquivo já não é visto como o fim de uma cadeia, um lugar onde vão ter os papéis que já não têm qualquer interesse para os serviços produtores. É, muito pelo contrário, um sistema que tem um começo, um meio e um fim.

Num primeiro momento os documentos detêm um interesse / utilização imediata para a entidade produtora (arquivo corrente), com o tempo esta utilização diminui mas detêm ainda algum interesse para essa entidade (arquivo intermediário ou intermédio) e, que posteriormente, outras entidades – distintas da produtora - e outros fins ganham valor (arquivo permanente ou histórico). Em função desse interesse distinto, para entidades distintas, em períodos distintos, estabelecem-se tipos de arquivos distintos

que acompanham o ciclo de vida do documento, estes arquivos complementam-se constituindo um sistema.

A legislação arquivística moçambicana é reflexo desta nova perspectiva dos Arquivos: citemos o Decreto nº 33/92, de 26 de Outubro que institui o Sistema Nacional de Arquivos (contempla os arquivos correntes, intermediários e permanentes), o Decreto Presidencial nº 11/2000, de 28 de Junho (que contempla também elementos sobre a organização dos sistemas de documentação, registo e arquivo do Estado) e o Decreto nº 30/01, de 15 de Outubro, relativo às "Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública".

No diploma nº 33/92 estabelece-se que "integram o Sistema Nacional de Arquivos, sem prejuízo das respectivas subordinações administrativas, o Arquivo Histórico de Moçambique, os arquivos centrais, os arquivos correntes nos diferentes órgãos do Estado e outras entidades e os arquivos especiais existentes ou a serem criados".

Este sistema visa disciplinar a "custódia dos documentos e o acesso às informações neles contidas, desde a sua produção até ao seu destino final, não se dissociando o seu valor histórico da importância que os acervos assumem enquanto instrumentos de administração".

O Arquivo Histórico de Moçambique detém um papel fulcral na gestão arquivística do país, quer como "órgão central do sistema", competindo-lhe formular directrizes gerais e supervisionar metodologicamente o funcionamento do sistema, quer, ainda, como repositório e garante da memória da nação.

Para o cumprimento desta missão tem de existir uma articulação entre o Arquivo Histórico e todos os órgãos públicos, uma integração técnico-normativa a nível nacional a fim de "garantir o desenvolvimento integrado das actividades arquivísticas nas fases corrente, intermediária e permanente"[4].

Esta visão global do novo conceito de arquivo é um dos elementos estruturantes para a criação de uma Administração Pública ao serviço harmonioso do País, das necessidades do cidadão e da sociedade em geral. Neste sentido, as ***Normas de Funcionamento da Administração Pública*** visam apro-

[4] NHARRELUGA, Rafael – Universo e configuração arquivística moçambicana in *Arquivos: paradoxos e desafios frente à organização e acesso à informação*, Maputo, 2002, p. 103

ximar a Administração dos utentes, pela prestação de melhores serviços, pela simplificação de procedimentos, e pelo aumento da qualidade de gestão e funcionamento do aparelho administrativo, reconhecendo a importância dos documentos neste objectivo global, especificando-se normas que passam pela produção do documento, registo, organização e comunicação.

Este diploma reitera os princípios expressos no decreto que regula a constituição do Sistema Nacional de Arquivos: sublinha a existência de três tipos de Arquivos (corrente, intermediário e histórico) e define a sua correlação.

Como o próprio nome do diploma indica (Normas de Funcionamento), são necessárias normas para um sistema funcionar. É necessário regulá-lo, dotá-lo de meios que lhe possibilitem cumprir os seus objectivos.

A par dos meios legais são necessários, também, os recursos humanos, financeiros e materiais. Mas sobretudo é necessário uma política de informação que consciencialize as instituições para o papel estratégico dos arquivos nas administrações: gerir bem inclui saber gerir os documentos, traduzir essa preocupação numa actuação institucional.

Todos os participantes do sistema de arquivos (recordemos que todas as instituições são produtoras de documentos e que portanto todas são elementos do sistema) podem dar o seu contributo e não esperar passivamente.

O Tribunal Administrativo é o exemplo de uma instituição que se apercebeu que para gerir melhor as suas funções necessitava de gerir melhor os seus documentos. Envidou todos os esforços para se munir de meios adequados a esse fim, procurou ajuda técnica especializada para pôr fim a práticas que não se compadecem com a actual sociedade e iniciou um processo de mudança que cruza a vertente informática e a documental.

Então o que fez?

Percebeu que não podia continuar com os métodos tradicionais porque já não lhe davam resposta adequada, o volume dos documentos era demasiado elevado para poder ser gerido sem meios tecnológicos adequados.

Mas bastaria informatizar o sistema manual ou era necessário reflectir sobre ele e adequa-lo às novas necessidades, pensar no documento como um todo, dotá-lo de uma organização específica e de um ciclo de vida?

A resposta para a instituição foi óbvia. A reestruturação devia ser global, pensar em toda a cadeia documental e formalizar os instrumentos que a consubstanciassem. Não ver estas ferramentas isoladamente, reuni-las num mesmo instrumento de controlo que possibilite o registo do documento, mas também a sua classificação e tenha presente o seu tempo de vida. Partiu-se para a definição dos requisitos para o sistema informático, para a elaboração de um plano de classificação e de uma tabela de temporalidade.

Enquanto elemento do Sistema Nacional de Arquivos a instituição não caminhou sozinha, procurou articular a sua acção com o órgão central do sistema: o Arquivo Histórico.

Na verdade, as instituições não podem estar de costas voltadas umas para as outras, na estrutura do Estado todos os organismos têm uma missão específica a cumprir e uns devem fornecer meios aos outros, sem os desresponsabilizar, para que a missão global seja alcançada.

3. AS NOVAS TECNOLOGIAS E O DOCUMENTO DE ARQUIVO

Os documentos de arquivo para serem posteriormente recuperados necessitam de ser organizados. Esta função é um pouco intuitiva e natural, à medida que são produzidos, no âmbito de uma acção concreta e por um ou mais órgãos da instituição os documentos vão-se acumulando naturalmente.

O primeiro agrupamento documental é denominado processo[5], isto é, uma unidade arquivística relativa à resolução de um assunto concreto, decorrente de uma acção administrativa ou judicial sujeita a tramitação própria e geralmente regulamentada.

Contudo, nem todos os documentos se organizam em processos. Por necessidades específicas de arquivagem e recuperação podem agrupar-se documentos do mesmo tipo por uma ordem sequencial (colecções).

Os documentos podem ainda agrupar-se para responder a uma situação específica é o caso dos dossiers temáticos.

---

[5] A legislação contempla esta terminologia. Veja-se a definição constante no art. 1º, do Decreto nº 30/01, de 15 de Outubro, "**Processo Administrativo**: conjunto de **documentos** que traduzem actos e formalidades que constituem o procedimento administrativo." e "**Procedimento administrativo**: sucessão de actos e formalidades ordenadas com vista à formação, expressão e realização da vontade da Administração Pública."

Para entendermos a forma como os documentos se vão agrupando é indispensável percebermos as funções no decurso das quais são produzidos, as formalidades inerentes ou seja a sua tramitação, os seus circuitos funcionais e decisórios, a par dos técnico-documentais.

3.1 Os instrumentos de controlo documental e de actividade

Para a documentação ser recuperada, para além de organizada, necessita de ser registada. Deparamo-nos então com a produção de novos documentos, agora para efeitos de controlo e registo de outros documentos.

Tradicionalmente estes instrumentos eram em papel e tinham dois objectivos:

◊ Controlo dos documentos entrados na instituição, normalmente efectuado através do livro de registo da correspondência geral.

◊ Controlo dos processos criados no âmbito de cada função (série), normalmente efectuado através do livro da porta.

Num momento em que o Tribunal Administrativo avança a passos largos no caminho da informatização, estando equipado com uma rede informática e com computadores nos principais postos de trabalho, naturalmente e, como explicitado, a gestão arquivística não pode descurar a vertente tecnológica.

Numa fase inicial a tendência será uma evolução para uma produção documental mista. Por um lado, os processos permanecerão em suporte papel, isto é, os documentos são recebidos em papel (e assim continuam) e os documentos produzidos pela instituição em meio electrónico são impressos para efeitos de autenticação e de comunicação. Por outro lado, os instrumentos de controlo passam a ser informatizados, substitui-se o livro de registo da correspondência entrada (controlo dos documentos simples), o denominado livro da porta (controlo dos processos), o protocolo e eventualmente o(s) copiador/numerador (es) dos documentos produzidos (ofícios, informações...), conjugados numa única aplicação.

Esta fase é muitas vezes denominada de gestão da correspondência, se bem que um pouco mais abrangente, pois pode englobar para além do controlo de entradas e saídas e da obtenção detalhada da informação sobre a correspondência (nomeadamente, correspondência enviada para uma determinada entidade, data de envio, entre datas, assunto, tipo de documento...), o con-

trolo dos documentos internos (informações, memorandos...), a gestão de *templates* (modelos) de tipologias documentais, a emissão em série de ofícios circulares com selecção das entidades a enviar, a gestão processual e a sua articulação com as entidades emissoras/receptoras de correspondência (base de dados para gestão de entidades), assim como o controlo da circulação documental através de métodos de avaliação de desempenho nos circuitos documentais.

A gestão de correspondência não deve ser confundida com um mero registo de documentos simples. Em arquivo o documento não vive isolado, contrapõe-se aos demais, formando uma nova associação documental: o processo. Isto é, o conjunto de documentos relativos a um caso e que pode envolver vários documentos recebidos e expedidos, assim como documentos internos, com identificação própria, passível de ser recuperada.

Mesmo um sistema simples como este pressupõe a existência de um instrumento para a classificação.

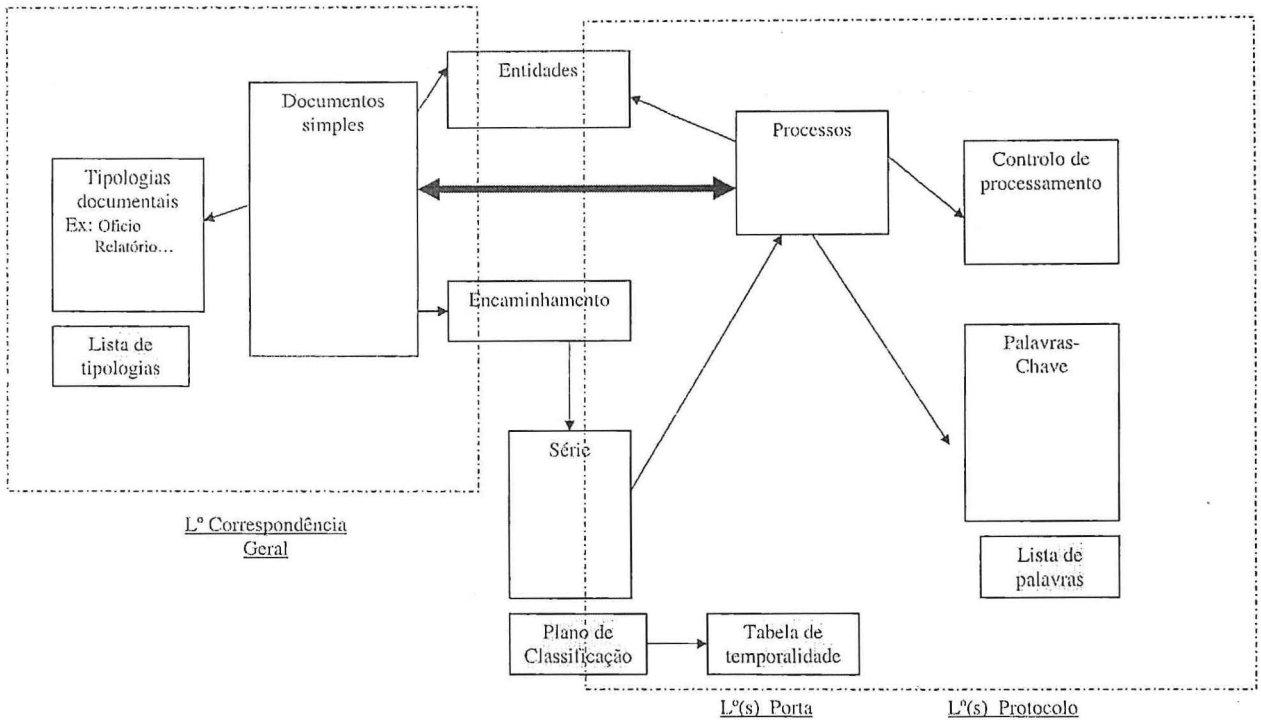
Se pretendermos registar todos os documentos que dão entrada/saída da instituição e associá-los a um processo, não nos podemos limitar ao conhecimento de uma parcela do universo documental. Exemplificando uma instituição conhece os seus produtos documentais principais, no Tribunal Administrativo, são os processos de visto, contas, contencioso, e ainda, relativamente à sua gestão interna, os processos individuais de funcionários, os processos de concurso e os processos de aquisição, entre outros. Contudo, representam estes processos a totalidade das funções desenvolvidas pelo Tribunal e consequentemente a totalidade dos documentos produzidos? Naturalmente a resposta é não. Portanto, é preciso um levantamento que detecte todos os conjuntos documentais passíveis de serem criados (séries) e que estas séries estejam todas enunciadas (plano de classificação) para que quando um documento tenha de ser registado (independentemente de pertencer ou não a uma das funções para a qual existia anteriormente um instrumento de controlo, (por exemplo o livro da porta) possa vir a ser integrado num processo/colecção.

A par do plano de classificação e para uma pertinente descrição de conteúdo que permita uma recuperação exaustiva, selectiva e específica é necessário, em paralelo, indexar o documento.

Com esta aplicação encadeiam-se operações e eliminam-se livros, dado que passa a existir um único instrumento de gestão em todas as fases e em

todos os serviços. Regista-se o documento entrado, procede-se ao seu encaminhamento, coloca-se o documento no processo respectivo (o que pressupõe a determinação da série), acompanha-se a resolução do caso.

Tal permitirá a redução da indeterminação da classificação (um processo de visto seria registado uma única vez, independentemente de entrar e sair mais do que uma vez na instituição), agilização do circuito, maior facilidade na pesquisa e um controlo de resposta mais eficiente (permite em qualquer momento, conhecer a origem, localização e percurso efectuado por cada documento na organização).



Esquema base de desenvolvimento da articulação / substituição dos vários livros em suporte papel pela aplicação informática que integra registo, classificação, indexação e avaliação, conjugando diversos instrumentos arquivísticos: lista de tipologias, plano de classificação, tabela de temporalidade, lista de palavras-chave.
Permite o acompanhamento do ciclo de vida do documento. Subsidiariamente permite o controlo de processamento (fases do processo) e controlo de entidades com quem o Tribunal se relaciona.

Outra forma de informatização é a abordagem sectorial: escolhe-se uma determinada área e intervêm-se parcialmente. Não se visa primariamente o controlo documental mas o controlo da actividade. Registam-se procedimentos, registam-se dados relativos à actividade, controlam-se fases, tempos de permanência e de circulação. Os sistemas utilizados são denominados de **workflow** e numa fase de maior sofisticação podem contemplar tecnologias de **groupware**.

É exemplo desta vertente o projecto de informatização do Visto levado a cabo pelo Tribunal Administrativo, uma das funções mais características da instituição e que maior e mais amiúde implica com os vários órgãos da Administração Pública. Mexer nesta função, dinamizá-la, reflecte-se numa mais valia global e num benefício para o cidadão. Constitui, pois uma abordagem pertinente e um meritório esforço institucional.

Internamente permite uma articulação entre os vários serviços, eliminando etapas.

Estas aplicações, inicialmente criadas em meio electrónico e que nele permanecerão durante toda a sua vida, são documentos de arquivo - apesar de não constituírem a materialização primeira das funções da instituição, constituem os instrumentos de controlo/gestão dessa materialização (os documentos) - se estivessem em suporte papel ninguém teria dúvidas sobre esta afirmação. Em suporte electrónico a situação é exactamente a mesma.

Tal como necessitamos de conservar os livros de registo, enquanto veículos de acesso aos documentos/funções, também necessitamos de preservar estas bases de dados e de garantir o seu acesso continuado ao longo do tempo. As mudanças tecnológicas, de alteração de hardware ou mesmo de desenvolvimento tecnológico, não podem tornar os ficheiros inacessíveis.

Paralelamente e quer se inicie o processo de informatização por uma vertente ou por outra, a produção documental começa progressivamente a efectuar-se em meio electrónico.

Uma vez mais a componente informática e a documental devem avançar paralelamente sem os riscos e os custos inerentes a uma ausência de planeamento. Entre outros destaque-se o agravamento e por vezes irresolubilidade de alguns problemas comuns à vertente papel:

◊ O tempo perdido no acesso a uma versão desactualizada do documento;

◊ O tempo perdido na procura de documentos electrónicos armazenados sem um planeamento adequado para um fácil acesso futuro;

◊ A impossibilidade de encontrar um documento que foi apagado por falta de uma adequada política de preservação;

◊ Os custos de armazenamento por duplicação desnecessária do mesmo documento;

◊ Os problemas por impossibilidade de acesso a documentos guardados em sistemas obsoletos.

Geralmente, uma das primeiras fases de implementação, tendo em vista a eliminação de documentos e pastas em papel, é a **substituição dos denominados copiadores/numeradores** na sua versão tradicional por uma versão electrónica. Uma das funções principais destes instrumentos é o controlo de atribuição do número do documento (número sequencial anual por tipologia), outra como o próprio nome também indica é a de registo integral do documento (cópia).

Contudo, a produção simultânea em vários computadores, sem qualquer armazenamento centralizado e sem quaisquer mecanismos de controlo, inviabiliza a substituição deste instrumento. Mesmo num sistema descentralizado em que cada serviço detém uma numeração específica por tipologia, essa numeração para ser disponibilizada automaticamente nos diversos computadores passíveis de produzir o documento necessita de ser controlada centralmente ao nível do serviço. Quanto à função cópia, como assegurar que o documento enviado é precisamente o guardado? Inevitavelmente têm de existir mecanismos bloqueadores de edição ou a autenticidade do documento poderá ser questionável.

3.2 A Gestão de Documentos de Arquivo Electrónicos

Tal como referimos a ausência de mecanismos de controlo apenas pode ser entendida num sistema que tenha por objectivo a impressão do documento, ou seja passar o documento electrónico para suporte papel, não sendo o computador mais do que uma sofisticada máquina de escrever e sendo

passível a existência de várias versões de um documento e de por "lapso" se poderem eliminar documentos vitais.

Por isso, para além de informatizar instrumentos de registo e circuitos, transpor para o meio electrónico o meio papel, agilizando-o e permitindo um acesso mais rápido, importa evoluir para um sistema integrado, em que sejam salvaguardados também os documentos, a sua autenticidade e o seu acesso continuado ao longo do tempo.

Para tal é necessário que o controlo documental se processe no momento em que o documento é produzido ou melhor dizendo antes do documento ser produzido e permaneça ao longo do seu ciclo de vida.

Tal, implica transformar a concepção de produção, consciencializar os produtores dos documentos para a importância da contextualização da produção, bem como os seus destinatários.

Se um documento em suporte papel for emitido com as referências correctas (identificação do documento / identificação do processo) e se solicitar ao destinatário desse documento que na resposta replique essa informação, naturalmente estaremos a contribuir para a agilização do processamento.

Com o documento electrónico a alteração consistirá na forma como esta informação é adicionada ao documento. Ao invés de inscrevê-la no documento aquando da sua redacção pretende-se que a mesma seja adicionada ao documento sob a forma de meta-informação.

Este controlo do documento deve contemplar os documentos oficiais mas também os informais e as várias versões de um documento. Não é o e-mail já uma forma de comunicação entre serviços ou entre particulares e o Estado? São documentos oficiais? São guardados? Que tipo de tratamento lhes é conferido?

A conservação de documentos electrónicos implica um acesso e um controlo documental.

As funcionalidades que uma simples aplicação de registo de correspondência basicamente permite são:

◊ registar a entrada de um documento externo, classificar (para o que se apresenta uma tabela com os códigos assunto disponíveis e sua designação) e identificar a proveniência;

◊ registar um documento oficial produzido, classificá-lo e introduzir a entidade destinatária.

◊ registar um documento de trabalho;

◊ encaminhar o documento, identificação da unidade orgânica destinatária, com o envio automático para a caixa de correio respectiva;

◊ gerir o estado de um documento, o que permite, com a ajuda de relação de pendentes, controlar o prazo de resposta, caso o documento o requeira;

◊ pesquisar os documentos, utilizando vários critérios de pesquisa sobre um ou mais campos;

◊ visualizar / imprimir o documento, incluindo os encaminhamentos associados.

Mas um sistema de gestão integrada de documentos de arquivo deve permitir contemplar outras vertentes:[6]

◊ Ser compatível com os procedimentos de arquivo existentes ou impostos por legislação vigente,

◊ Fornecer informação sobre o contexto dos documentos,

◊ Fornecer elementos que permitam provar a autenticidade dos documentos quando requerida a sua evidência,

◊ Ser robusto face às mudanças tecnológicas ou organizacionais,

◊ Permitir a ligação entre documentos electrónicos e em papel,

◊ Conseguir gerir documentos em diferentes estágios, mantendo os níveis de acessibilidade exigidos pela política de segurança interna de cada organização.

---

[6] Gestão Electrónica de Documentos in Semanário Económico, nº 819, 20 de Setembro de 2002

Este caminho, que parece longo, é percorrido de uma forma mais rápida do que muitas vezes se pensa. Quando se inicia um processo de informatização, as soluções sucedem-se quase que naturalmente. Rapidamente se avança para uma Intranet e/ou Internet.

Mas, nestas circunstâncias não se podem confundir os conceitos de produção/conservação de documentos de arquivo e os de publicitação de documentos através da Intranet ou da Internet. Embora algumas tipologias documentais possam ser conservadas de forma centralizada e possa existir um sistema de referenciação, por si só um sistema desta natureza não é um sistema de gestão de documentos de arquivo. É um sistema onde podem ser disponibilizados, os documentos que existem noutro(s) sistema(s), bem como informação ou documentos de outro tipo.

Assim é necessário que a implementação de soluções seja acompanhada, progredindo-se de uma forma cimentada.

Tanto mais que os custos são elevados: a aquisição de soluções é cara. O preço não se limita à aquisição inicial do sistema, pois, para este funcionar precisa de grande assistência e manutenção, as quais também se reflectem em encargos financeiros.

Portanto a evolução tem de ser gradual, não caminhar mais depressa do que aquilo que o contexto permite, ter um crescimento sustentado, traçar o denominado Plano Estratégico das Tecnologias da Informação.

Mas porque não se trata exclusivamente de planear os recursos tecnológicos, é necessário que os sistemas a implementar contemplem determinados requisitos informacionais para que grandes investimentos não sejam afectados pela qualidade dos dados mas que contribuam para uma efectiva, observável e tangível melhoria do desempenho das instituições.

Será necessário atender às especificidades dos documentos electrónicos, quer para garantir o seu valor probatório e/ou informativo, quer o seu acesso continuado.

Esta preocupação encontra-se presente na comunidade internacional que tem vindo a desenvolver alguns projectos com vista à definição de requisitos funcionais para a obtenção dessas garantias, nomeadamente:

◊ Projecto da Universidade de Pittisburgh – Estados Unidos;

◊ Projecto da Universidade de Britsh Columbia – Canadá;

◊ Manual australiano "Designing and Implementing Recordkeeping System" (DIRKS);

◊ Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos (MOREQ) – Comissão Europeia;

◊ Programa "Sistema de Informação de Arquivos e Documentos Electrónicos" (SIADE) - Portugal

Todas essas iniciativas partem do princípio de que o documento arquivístico, isto é, o documento produzido ou recebido no decorrer das actividades da instituição, em qualquer suporte, constitui prova, é testemunho de uma acção. E, como fonte de prova não pode ser criado, alterado, transmitido ou eliminado de maneira aleatória, como tão facilmente permite o uso não criterioso das tecnologias da informação e comunicação.

Se "documento" e "documento de arquivo" não é a mesma coisa, então também é necessário diferenciar claramente a gestão de documentos electrónicos (GED) da gestão arquivística de documentos electrónicos (GADE). Dado que esta última trata os documentos de acordo com a sua organicidade, ou seja, os documentos possuem uma inter-relação que reflecte as actividades da instituição que os criou. Portanto um sistema a desenvolver/adquirir terá sempre que ter presente esta dicotomia.

Quanto à garantia de documentos fidedignos e autênticos estes projectos sublinham que a mesma pode ser obtida através do estabelecimento de regras claras sobre a criação, tramitação, avaliação, eliminação e armazenamento dos documentos arquivísticos. Estas regras aplicam-se à instituição, ao documento arquivístico e ao próprio sistema electrónico.

4. A CLASSIFICAÇÃO EM ARQUIVO

Como referimos, quer para a recuperação dos documentos, quer para a gestão electrónica, quer para garantir o valor dos documentos é necessário associá-los a um determinado contexto e preservar essa ligação.

O que significa associar o documento a um contexto? Significa perceber o que originou o documento. Uma vez mais reiteramos que um documento é a materialização de um acto/acção.

Para contextualizar é, pois, necessário conhecer todas as funções, isto é, os possíveis agrupamentos.

É portanto, preciso um levantamento que detecte todos os conjuntos documentais passíveis de serem criados (séries) pelos diversos serviços.

Como apresentar este levantamento documental para que não seja uma mera lista alfabética mas de forma a ser compreensível por quem vai utilizá-lo e de forma a cumprir uma verdadeira função arquivística – a preservação do valor probatório e informativo dos documentos?

Se estivéssemos a organizar documentos de natureza biblioteconómica uma solução seria certamente uma classificação temática que poderíamos inclusive ir buscar a uma outra Biblioteca (por, exemplo a *Classificação Decimal Universal* como o próprio nome indica foi elaborada para ter uma aplicação universal independentemente do local onde fosse utilizada), não é determinante a ordem por que os documentos foram produzidos nem o reflexo das funções que consubstanciam.

Ao nível do arquivo, como temos vindo a referir ao longo deste texto, lidamos com documentos que materializam actos / funções, ninguém escreve um ofício porque lhe apetece mas no decurso de uma competência, em resposta a uma solicitação ou para despoletamento de um caso.

Assim, como especificado, os documentos relativos a um caso reúnem-se e constituem um processo.

Sendo um processo produzido no âmbito de uma determinada função naturalmente existem processos específicos[7] do Tribunal Administrativo que

---

[7] Na Lei nº 16/97, de 10 de Julho, relativa à organização, funcionamento e processo atinente à 3ª Secção do TA, estabelecem-se no art. 24º as espécies de processos para efeitos de distribuição:
a) Conta Geral do Estado
b) Julgamento de contas
c) Visto
d) Multa
e) Recursos
f) Outros processos.
Relativamente a outros processos o art. 56º especifica:
a) averiguações, inquéritos e auditorias
b) declaração de impossibilidade de julgamento,
c) fixação de débito dos responsáveis que não hajam apresentado contas

correspondem a competências específicas e, existem também, processos comuns aos demais serviços da Administração Pública que correspondem a competências de gestão interna.

A produção dos documentos que constituem um processo realiza-se de uma forma ordenada ("pergunta/resposta"), no sucessivo cumprimento de procedimentos regulamentados ou tipificados; expressa a relação dos documentos entre si, como elementos de uma cadeia inerente à resolução administrativa / judicial. Tal demonstra a necessidade que por vezes existe de enunciar / tipificar as fases de um procedimento administrativo / jurisdicional[8].

Os processos, por sua vez, organizam-se segundo a função ou actividade que os originou, constituindo as séries documentais.
Esta função por sua vez decorre de uma competência institucional. Então, naturalmente, devemos enquadrar as séries nas respectivas áreas de actuação da instituição.

Constitui-se assim um sucessivo agrupamento, numa realidade hierarquizada multinível.

---

d) condenação em reposição
e) reforma de processo
f) embargos à execução de decisão
g) extinção de fianças, cauções e mais garantias exigíveis aos responsáveis por dinheiros públicos.

Decorrente das decisões condenatórias da 3ª Secção do Tribunal Administrativo (que apurem responsabilidade, determinem o dever de repor dinheiros e outros valores públicos ou o pagamento de multa, recusem o visto ou fixem os emolumentos) podem constituir-se processos de recurso.

No âmbito da 1ª Secção, Contencioso Administrativo e da 2ª Secção, Contencioso Fiscal e Aduaneiro, constituem-se também processos de recurso.

[8] Por exemplo, na Lei nº 15/97, de 10 de Julho, no art. 7º, explicita-se que as contas são susceptíveis de apreciação de natureza, metodologias e complexidade crescentes:

a) Verificação interna de 1º grau;
b) Verificação interna de 2º grau;
c) Auditoria;
d) Julgamento.

NÍVEIS	DOCUMENTOS	GESTÃO ADMINISTRATIVA	GESTÃO ARQUIVÍSTICA
1° Nível	Ex.: contratos ou minutas de contratos ou despachos	**Acto**	**Documento**
2° Nível	Ex: Processo de visto (organizados individualmente por cada provimento, acto ou contrato)	**Procedimento**	**Processo (Caso)**
3° Nível	Ex: Processos de visto	**Função**	**Série**
4° Nível	Ex: Fiscalização prévia das despesas públicas	**Competência**	**Secção (Área/Classe)**

Daí, que cada arquivo tenha de criar a sua própria classificação, à medida das suas características orgânico-funcionais.

Esta representação aparentemente simples pode ser complexificada de acordo com o perfil da própria instituição. Em termos de níveis arquivísticos podem existir sub-processos, sub-séries, sub-secções, e estes ainda podem dividir-se sucessivamente.

5. A AVALIAÇÃO DOCUMENTAL

Os documentos são registados e classificados para poderem ser geridos. Depois o que lhes sucede? Guardamo-los para sempre junto aos serviços que os produziram? Tal não seria viável.

O que fizeram os serviços durante muito tempo? Quando um processo estava findo e já não era consultado frequentemente guardavam-no num local distinto e, por vicissitudes várias, poderia ter por destino o lixo, uma intempérie ou o Arquivo Histórico.

Mais do que planeamento o destino dos documentos era fruto do acaso. Introduziu-se, posteriormente, uma atitude de julgamento. Analisavam-se os documentos e decidia-se o que se eliminava e conservava. Como qualquer atitude de julgamento deve basear-se em critérios. Mas que critérios? Questionamo-nos muito frequentemente? Olhando os resultados, (taxas de

eliminação superiores a 80% na América do Norte e taxas inferiores a 50% na Europa) verifica-se, que mais que a aplicabilidade de critérios reflectem práticas histórico-culturais distintas.

A questão mantém-se: será viável conservar tudo? O debate está longe de estar concluído.

Contudo, perante a atitude expectante de nada fazer e a de tomar alguma providência muitos Estados têm adoptado a teoria das três idades e determinado a aplicação de instrumentos para a sua gestão.

Esta teoria baseia-se no princípio de que os documentos de arquivo, produzidos pelas instituições no exercício das suas funções e actividades, cumprem um ciclo de vida estabelecido em função da sua utilidade e valor.

Numa primeira fase, como referimos anteriormente, enquanto os procedimentos que deram origem aos documentos não estejam concluídos, são de consulta frequente e servem de garantia ou de prova para a entidade que os produziu ou recebeu. Impera o valor administrativo, legal e/ou fiscal, também designado por valor primário. Esta etapa do ciclo de vida é denominada de fase corrente ou activa.

Estando concluídos os procedimentos que originaram os documentos, mas sendo, ainda, susceptíveis de reabertura, estes são conservados para estudo ou referência de antecedentes ou por exigências legais, pois o seu valor primário mantém-se. No entanto, a frequência de utilização já é reduzida. A esta etapa denomina-se de intermédia ou semi-activa.

Após a prescrição de direitos e obrigações garantidas pelos documentos, estes podem, se o seu valor informativo sobre as actividades desenvolvidas pela instituição for relevante, ser conservados como fonte histórica. Os documentos adquirem um novo valor, o valor secundário, intimamente relacionado com a investigação de natureza científica. A esta etapa denominamos de definitiva ou inactiva.

Cedo esta teoria foi questionada dado que muitos documentos nunca perdem o seu valor primário e são conservados também em função desse valor. Conjugando os denominados valores primário e secundário surge o valor arquivístico, o documento pode ser preservado quer pelo seu valor probatório quer pelo ser valor informativo ou até pelos dois em simultâneo.

Mais recentemente outros autores têm-se insurgido contra esta teorização realçando que ao invés de três fases, os documentos passam por duas fases: a genésica ou de criação da informação ("enquanto percorre os trâmites legais e normais da sua formação e conclusão") e a fase pós-genésica ou estável ("contexto de memória/uso") [9].

Todavia, se considerarmos que os documentos detêm valores distintos para entidades distintas é evidente que não podemos conservar a documentação sempre no mesmo local. Daí que seja imprescindível a implementação de diferentes tipos de arquivos, em estreita articulação com o ciclo vital dos documentos: arquivo corrente, intermédio e histórico.

Um sistema integrado de arquivos pressupõe uma estreita articulação entre as administrações produtoras e as instituições arquivísticas, o que implica uma actuação integrada ao longo do ciclo de vida dos documentos, no sentido da racionalização e planificação de recursos, infra-estruturas e políticas de tratamento documental, como espelha o Decreto nº 33/92, de 26 de Outubro.

O instrumento gestor do ciclo de vida dos documentos é a tabela de temporalidade. Este instrumento estabelece e identifica os documentos de arquivo de conservação permanente, agrupados por séries documentais e define os prazos e condições de eliminação dos restantes, sintetizando as disposições relativas à avaliação.

A definição dos prazos de conservação dos documentos em fase activa e semi-activa de arquivo compete à instituição produtora.

A determinação do destino final (conservação permanente ou eliminação prescritos os prazos de conservação) deve ser formalizada por uma comissão técnica nos termos do Decreto nº 33/92, de 26 de Outubro, art. 16, nº 2, constituída por representantes do serviço, pelo Director do Arquivo Histórico de Moçambique ou seu delegado, por profissionais da área jurídica e outros especialistas.

O Arquivo Histórico de Moçambique, enquanto órgão central do Sistema Nacional de Arquivos, coordena e supervisiona a politica de avaliação

---

[9] SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda - A avaliação em arquivística : reformulação teórico-prática de uma operação metodológica in *Páginas a & b : arquivos & bibliotecas*. - Lisboa: Colibri. - Nº 5 (2000) ; p. 57-113

nacional, detêm pois uma visão concertada para poder empreender uma avaliação transversal e suprainstitucional.

A produção documental num contexto suprainstitucional deve reflectir o Estado nas suas múltiplas vertentes.

Uma instituição num Estado de direito é apenas uma das peças, uma engrenagem numa máquina.

A avaliação deve naturalmente enquadrar-se nessa perspectiva abrangente. Não ver a parte isolada do todo.

Todavia, esta perspectivação da avaliação só é passível de concretização se o todo estiver a ser analisado globalmente. Caso contrário, isto é, se a avaliação estiver a ser feita parcelarmente, instituição a instituição, a visão lata restringe-se a uma (s) função (ões) específica e, embora, nunca se possa perder o enquadramento, não se podem tomar decisões relativas à preservação ou conservação da documentação tomando em consideração outros produtores relacionados mas que ainda não avançaram para o processo de avaliação.

É nesta perspectiva transversal que se compreende a actuação de um órgão coordenador central que tem por missão abarcar toda o contexto institucional e aferir as inter-relações/complementaridades entre órgãos para se poder manifestar sobre a produção documental conjugada.

Dando exemplos concretos:

1. Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Nos termos da lei o Tribunal Administrativo deve pronunciar-se sobre a Conta Geral do Estado. Esta função específica do TA e reconhecida constitucionalmente, implica a existência prévia da Conta Geral do Estado mas vai além dela, é uma complementaridade.

Conservar apenas a Conta, seria conservar uma das funções do Estado, a contabilística. A função fiscalizadora seria omitida caso não fosse conservado o Parecer sobre a Conta.

Daí que a avaliação tenha que ser complementar, não estar posicionada ao nível de cada instituição mas abarcar uma perspectiva suprainstitucional.

2. Processos de visto

Outra das funções fim do Tribunal Administrativo consiste na verificação prévia das despesas públicas, verificando a conformidade com a lei de um extenso número de actos, designadamente, contratos, minutas de contrato, diplomas e despachos relativos à admissão de pessoal, à promoção, progressão e reclassificação, transferências e ainda os diplomas e despachos de reformas e aposentações.

Esta competência da instituição é um passo intermédio num processo transversal mais vasto: a efectivação de uma despesa pública, seja ela um contrato de empreitada ou a admissão de um novo funcionário público.

Portanto, embora se trate de uma função fim, não repetível por outra instituição e da maior importância para o cidadão e para o Estado, os documentos produzidos pelo TA neste âmbito, encontram-se no processo da instituição que tem competência para a realização da despesa, fazendo sentido nesse contexto, pois estes documentos são uma parte necessária para o cumprimento de um todo (a realização da despesa).

Analisando comparativamente estas duas grandes funções do Tribunal (o Parecer sobre a CGE e o Visto) verificamos que a sua complementaridade informativa com outras instituições é distinta: no caso do Parecer complementa informação, no caso do Visto essa informação encontra-se duplicada.

Um processo de avaliação global deve reflectir estas complementaridades.

3. Pagamento dos ordenados

Num Estado de cariz centralizador existem determinados órgãos (Ministérios) que assumem as funções meio desse mesmo Estado, existindo uma matriz procedimental para as diversas instituições.

Qualquer acção de avaliação não pode ser tomada isoladamente no âmbito de uma instituição, porque tratando-se de um mesmo procedimento com idêntica produção documental e com idênticas complementaridades informativas, as decisões também devem ser concertadas.

6. CONCLUSÕES

Não podemos deixar de terminar esta comunicação sem realçar alguns aspectos, nomeadamente:

- A sensibilidade do Tribunal Administrativo de Moçambique para a pertinência da componente arquivística para a boa governação.

- A receptividade do projecto PRO-AUDIT e do RRV (Instituição Superior de Controlo Sueca) para contemplar a vertente arquivística no âmbito do planeamento estratégico para a capacitação institucional do TA, tão descurada por outros investimentos.

- A colaboração prestada pelo Tribunal de Contas de Portugal.

- O cruzamento de esforços entre a arquivística e a informática na Sociedade da Informação e do Conhecimento, que não pode continuar a viver agarrada a práticas tradicionais ou a novos instrumentos adaptados numa base "ad-hoc", para se reestruturar globalmente e poder aumentar a eficácia do aparelho administrativo.

- A necessidade do arquivista intervir no seio das instituições desde o momento em que o documento é produzido e assegurar o seu acesso ao longo do tempo, actuação reforçada com a substituição do suporte papel pelo suporte electrónico.

- A adopção da teoria do ciclo de vida do documento pelo Governo moçambicano e a sua aplicabilidade através da institucionalização do Sistema Nacional de Arquivos.

- A importância do Arquivo Histórico de Moçambique como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos.

- A necessidade de serem proporcionados meios ao Arquivo Histórico para poder implementar uma politica nacional de arquivos e formular directrizes gerais para os demais arquivos.

- A responsabilidade que recai sobre todas as instituições quanto à preservação dos documentos que comprovam direitos dos cidadãos e para a salvaguarda da memória nacional.

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN/JUN.2003

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 2003, 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 7 e 8 de Abril, 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 do IVA*

Organizado pelo Tribunal de Contas da Bélgica, o Tribunal de Contas português participou em Bruxelas, no dia 13 de Maio, na Reunião do Grupo de Trabalho do IVA.

Esta reunião cujo tema foi *O papel do Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude na luta contra a fraude do IVA dentro da União Europeia*, teve como objectivos proporcionar aos participantes o domínio do conjunto de normas e preceitos legais que orientam a investigação do OLAF, o conhecimento geral sobre a sua actividade, nomeadamente o seu enquadramento histórico e organizacional, bem como sensibilizar os participantes para a importância de reforçar a cooperação com este organismo, no combate à fraude e à evasão fiscal.

1.4. 1.ª Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português participou em Atenas, nos dias 22 e 23 de Maio, na 1.ª Reunião dos Agentes de Ligação.

A ordem de trabalhos desta Reunião compreendeu a análise dos seguintes pontos:

- Grupo de Trabalho sobre a cooperação entre as ISC da UE e entre estas e o TCE;
- O futuro do sistema dos "funcionários ICN";
- Relatório preliminar sobre as actividades do Grupo de Trabalho sobre a cooperação com os Países em vias de adesão à União Europeia;
- Programa Comunitário IDA-TESTA;
- Grupo de Trabalho sobre a protecção dos interesses financeiros da Comunidade;
- Grupo de Trabalho sobre a gestão e controlo dos fundos estruturais;
- Troca de informações sobre actividades relativas ao controlo das despesas comunitárias;
- Organização de futuras reuniões de Agentes de Ligação e do Comité de Contacto.

1.5. Jornadas de Reflexão do Tribunal de Contas Europeu

Realizou-se em Évora, nos dias 23 a 28 de Maio, as Jornadas de Reflexão do Tribunal de Contas Europeu, que contou, na sua organização, com o apoio do Tribunal de Contas português.

1.6. Reunião do *Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais*

O Tribunal de Contas português participou em Bona, nos dias 16 e 17 de Junho, na Reunião do *Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais*.

Tratou-se essencialmente de um debate sobre a metodologia a adoptar com vista ao cumprimento do mandato atribuído ao Grupo de Trabalho pelo Comité de Contacto dos Presidentes das ISC de 27 e 28 de Novembro de 2002, no sentido de desenvolver uma auditoria/estudo comparativo sobre a pista de auditoria, incluindo os controlos de 5% da despesa (mandato para 2003-2004)

No âmbito da análise de documentos metodológicos, foram debatidos os seguintes temas:

— Planeamento de actividades;
— Projecto de questionário sobre a pista de auditoria; e
— Projecto de questionário sobre a amostra de 5% da despesa.

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 2003, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Reunião com o Secretário-Geral da *Organização das ISC da CPLP*, Seminário Internacional sobre a *Modernização do Controlo das Contas Públicas* e Visita ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia

O Presidente do Tribunal de Contas, acompanhado do Director-Geral, realizaram, de 19 a 25 de Fevereiro de 2002, uma visita de trabalho ao Brasil, que se desdobrou em três etapas:

a) Reunião com o Secretário-Geral da *Organização das ISC da CPLP* – Rio de Janeiro, 19 de Fevereiro

Esta reunião teve como objectivo a troca de impressões sobre o desenvolvimento das deliberações tomadas na Assembleia Geral da Organização realizada em Luanda no passado mês de Novembro.

Em particular foi analisado o recente pedido do Secretário Executivo da CPLP, no sentido de as contas da CPLP continuarem a ser auditadas pelos Tribunais de Contas dos Estados membros, como sucedeu em 1992, em que os Tribunais de Contas de Cabo Verde e de Portugal foram designados para o efeito.

b) Participação no Seminário Internacional sobre a *Modernização do controlo das contas públicas* – Manaus, 21 e 22 de Fevereiro

O Presidente do Tribunal, acedendo ao convite do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, participou no Seminário acima mencionado, tendo proferido uma conferência sobre o tema *Portugal e a União Europeia. A modernização do controlo financeiro externo.*

c) Visita ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Salvador, 24-25 de Fevereiro.

Desta visita registaram-se os momentos seguintes:

— Conferência do Presidente do Tribunal sobre as relações financeiras, incluindo o controlo financeiro, entre a União Europeia e os Estados Membros, em particular, Portugal;
— Atribuição pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia ao Presidente do Tribunal da *Medalha do Mérito Rui Barbosa*, cerimónia em que estiveram presentes as autoridades do Estado da Bahia, o Cônsul-Geral de Portugal e representantes da Comunidade Portuguesa;

- Assinatura do Protocolo de Cooperação com o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, previamente objecto de aprovação pelo Plenário Geral do Tribunal;
- Palestra do Director-Geral sobre a *organização, funcionamento e a actividade dos Serviços de Apoio do Tribunal e a sua evolução no passado recente*;
- Encontro com o Prefeito do Município de Salvador da Bahia;
- Encontro com o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia;
- Encontro com o Governador do Estado Bahia;
- Visita à *Fundação Casa Jorge Amado*.

2.1.2. Cooperação com o Tribunal de Contas de Angola

No âmbito da cooperação com as Instituições congéneres dos Países de língua portuguesa, 4 Técnicos do Tribunal de Contas de Angola efectuaram, de 12 a 28 de Março, um estágio no Tribunal de Contas e seus Serviços de Apoio na área da Conta Geral do Estado.

2.1.3. Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas português organizou no Estoril, de 19 a 21 de Março, em conjunto a *ATRICON – Associação dos Membros do Tribunais de Contas do Brasil*, o *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas*, subordinado à temática geral *Evolução dos Tribunais de Contas no Brasil e em Portugal*.

Este Encontro inseriu-se no âmbito da actividade de cooperação que o Tribunal de Contas desenvolve com os seus congéneres, em particular com o Tribunais de Contas do Brasil, da qual tem resultado um enriquecimento mútuo em todos os domínios.

2.1.4. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da Roménia

Uma Delegação do Tribunal de Contas da Roménia visitou o Tribunal de Contas português de 31 de Março a 4 de Abril, 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 de São Tomé e Príncipe

Uma Delegação do Tribunal de Contas da República de São Tomé e Príncipe, efectuou, de 5 a 9 de Maio, um estágio no Tribunal de Contas no âmbito das diversas áreas de actuação do nosso Tribunal.

2.1.6. Seminário *sobre Auditoria na área da defesa*

Organizado pelo Tribunal de Contas da Hungria, o Tribunal de Contas português participou em Budapeste, nos dias 7 a 9 de Maio de Maio, num Seminário sobre *Auditoria na área da defesa.*

Este *Seminário* realiza-se trienalmente, sendo uma "extensão" das reuniões anuais relativas à apreciação do relatório de actividades do *IBAN – International Board of Auditors for NATO.*

Por parte do Tribunal de Contas foi apresentada uma intervenção subordinada ao tema *The use of risk models in the planning of defence sector audits – Prioritization, for audit planning, of the investments included in the Military Programming Law (1998-2001).*

2.1.7. Tomada de Posse do Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe e Seminário Internacional

O Tribunal de Contas português participou na Cidade de São Tomé, no dia 10 de Junho, na tomada de posse do primeiro Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.
Associada a esta institucionalização, decorreu nos dias 10 e 11 de Junho, o Primeiro Seminário Internacional do Tribunal de

Contas de São Tomé e Príncipe, no qual o Tribunal também participou, e que se repartiu por cinco módulos:

I Módulo - *Experiência do Tribunal de Contas da República de Cabo Verde no domínio do controlo financeiro externo*;

II Módulo - *O papel do Tribunal de Contas na Sociedade*;

III Módulo - *A relação dos Tribunais de Contas com o poder legislativo, com o poder executivo, com outros Tribunais e com o Ministério Público e características fundamentais da independência institucional das ISC*;

IV Módulo - *O Tribunal de Contas e sua relação com a Sociedade e com as Instituições do Estado*;

V Módulo - *Os Tribunais de Contas face ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e sua aplicação nos sistemas de gestão financeira.*

De salientar que a apresentação do Tema relativo ao Módulo V esteve a cargo do representante do Tribunal de Contas português.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. 7.ª Reunião do Comité de Formação da *EUROSAI*

Realizou-se em Lisboa, organizado pelo Tribunal de Contas português, a 7.ª Reunião do Comité de Formação da *EUROSAI* (ETC), que decorreu nos dias 20 a 22 de Janeiro.

Esta reunião decorreu em duas fases, tendo a primeira fase correspondido a uma sessão de reflexão ("*brainstorming*") com vista à identificação de questões relevantes para efeitos de definição de uma estratégia de formação da *EUROSAI*.

Nesta fase foi definida a missão deste Comité, nos seguintes termos:

"*A missão do Comité de Formação da EUROSAI é contribuir para a melhoria da auditoria ao sector financeiro público no âmbito da EUROSAI, promovendo o desenvolvimento profissional, a troca de experiências e a partilha de informação*".

Foram também identificadas as três áreas chave em que se pretendem atingir resultados: A formação/desenvolvimento profissional, a partilha de informação e a troca de experiências, e foi iniciada a formulação de objectivos (estratégicos e operacionais), actividades, recursos, metas e responsabilidade, com vista à elaboração de uma proposta de plano operacional.

A segunda fase correspondeu à reunião do Comité de Formação propriamente dita, onde foram abordadas as seguintes matérias:

- Eventos Formativos;
- Cooperação *EUROSAI-IDI*;
- Website da *EUROSAI*;
- Estratégia de Formação da EUROSAI: passos seguintes.

2.2.2. *EURORAI – Seminário sobre auditoria dos hospitais*

O Tribunal de Contas português participou em Rouen, França, no dia 29 de Janeiro, no Seminário da *EURORAI* sobre *auditoria dos hospitais*.

2.2.3. Conselho da Europa – Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE)

Uma Delegação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE), do Conselho da Europa, visitou o Tribunal de Contas português, no dia 30 de Janeiro, durante a qual foi feita uma exposição sobre o Tribunal de Contas português,

maxime, no que respeita às autarquias locais, a que se seguiu uma sessão de perguntas e respostas.

2.2.4. ***EUROSAI – Reunião do Grupo de Trabalho sobre as tecnologias de informação***

O Tribunal de Contas português organizou em Lisboa, no dia 21 de Fevereiro, uma reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação* (*EUROSAI IT Working Group*), que teve como objectivo a organização do trabalho, a definição do seu âmbito, o estabelecimento de uma metodologia, bem como a aprovação da respectiva programação e plano de trabalhos.

2.2.5. **2.ª Reunião do *Grupo de Trabalho da F-16 SAI Conference***

Realizou-se em Oslo, nos dias 26 e 27 de Março, a 2.ª Reunião do Grupo de Trabalho criado no âmbito da F-16 SAI Conference, com vista à realização de uma auditoria sobre os *custos de operação e manutenção dos F-16*, na qual o Tribunal de Contas português participou.

Esta reunião teve por objectivo fazer o ponto de situação dos trabalhos e definir a estrutura do relatório do estudo preliminar.

2.2.6. **Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Fundo Monetário Internacional**

A solicitação do *Fundo Monetário Internacional*, foi realizada no Tribunal de Contas português, no dia 23 de Maio, uma Reunião com uma Delegação daquela Instituição, tendo como tema a *transparência orçamental*.

2.2.7. ***EUROSAI* – Seminário sobre *Avaliação dos sistemas de controlo interno***

Organizado pelo Tribunal de Contas da República Checa, realizou-se na cidade de Praga, nos dias 26 a 28 de Maio, sob a iniciativa da *EUROSAI*, um Seminário sobre *Avaliação dos*

sistemas de controlo interno, no qual o Tribunal de Contas se fez representar.

Os temas abordados foram os seguintes:

- *Evolução dos sistemas de controlo interno a nível mundial, particularmente no sector público, envolvimento das Instituições Supremas de Controlo e últimos desenvolvimentos*;
- *Apresentação sobre o trabalho do Comité de Normas de Controlo Interno da INTOSAI*;
- *Metodologias de avaliação externa dos sistemas de controlo interno no contexto europeu*;
- *As tecnologias informáticas de revisão dos sistemas de controlo interno*;
- *A experiência do Tribunal de Contas Europeu no campo da revisão do controlo interno nos países europeus e nos estados membros da União Europeia (ECA)*;
- *Controlo interno financeiro dos Fundos Estruturais*;
- *O controlo interno financeiro – experiência do "Peer Review" nos países candidatos à adesão à UE*;
- *Relatório do Grupo de Trabalho sobre controlo interno nos países candidatos*;
- *Painel de discussão sobre avaliação dos sistemas de controlo interno – Estados Membros da UE*;
- *Painel de discussão sobre avaliação dos sistemas de controlo interno.*

2.2.8. *INTOSAI – Comité de Normas de Auditoria*

O Tribunal de Contas, representado pelo Vice-Presidente, participou em Estocolmo, no dia 4 de Junho, numa reunião com o Tribunal de Contas da Suécia, cujo principal objectivo foi a obtenção de esclarecimentos acerca das tarefas inerentes à presidência do *Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI*, na perspectiva da sua transferência da ISC da Suécia para o Tribunal de Contas português.

2.2.9. *II Conferência EUROSAI/EURORAI*

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Copenhaga, nos dias 5 e 6 de Junho, na *II Conferência EUROSAI/EURORAI*, que teve como tema:

- *Cooperação no Controlo do Sector da Saúde*, subdividido nos subtemas:
  - *Cooperação entre os Controlos Nacional e Regional dos Cuidados de Saúde*, e
  - *Realizar alterações no Sector Saúde.*

2.2.10. Reunião da Comissão da Dívida Pública da *INTOSAI*

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 22 e 23 de Junho, na Cidade do México, na Reunião da Comissão da Dívida Pública da *INTOSAI*

Nesta Reunião, há a destacar a apresentação do relatório da presidência onde se salienta os progressos alcançados na preparação de um programa piloto de formação para auditores de dívida pública, a desenvolver no quadro da OLACEFS, e a notícia da finalização dos estudos *Public debt management and fiscal vulnerability: potencial roles for SAIS* e *Fiscal exposures: management and role for SAIS.*

2.2.11. 8.ª Reunião do Comité de Formação da *EUROSAI*

O Tribunal de Contas português participou em Pultusk, Polónia, no dia 24 de Junho, na 8.ª Reunião do Comité de Formação da EUROSAI (ETC), o qual foi formalmente constituído na XXII reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, realizada em Madrid, no dia 16 de Fevereiro de 2000.

Nesta reunião foram abordadas as seguintes matérias:

- Estratégia de formação da EUROSAI

- Cooperação EUROSAI-IDI;
- Eventos formativos da EUROSAI;
- Website da EUROSAI.

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

NOTA EXPLICATIVA

Com o objectivo de tornar mais acessível a informação de que dispõe, tem vindo a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação a incluir na Revista do Tribunal de Contas a *Informação Bibliográfica* contendo referências seleccionadas de documentação entrada e tratada no período a que respeita o respectivo número da Revista.

O período a que se reporta o presente número da Revista, tornaria a *Informação Bibliográfica* muito extensa, pelo que optámos por seleccionar algumas referências bibliográficas (mantendo a numeração original das referências na nossa Base de Dados) mais representativas das áreas temáticas da documentação disponível na Biblioteca/Centro de Documentação e Informação.

Muitas outras referências, inclusive de outras áreas temáticas, não foram propositadamente incluídas nesta *Informação Bibliográfica*. Assim, sugerimos aos nossos utilizadores que consultem a nossa Base de Dados Bibliográficos, disponível nos nossos serviços de atendimento e na INTRANET.

Salienta-se que a estrutura da Informação *Bibliográfica* e a apresentação visual dos índices, sofre nesta revista algumas alterações.

Resulta esta situação da entrada em funcionamento de uma nova versão da aplicação informática de gestão do sistema de informação da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação. Sendo assim, 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;
- Índice de autores e de títulos de obras anónimas;
- Índice de assuntos (relativo às monografias e analíticos de publicações periódicas).

A Directora de Serviços do
Departamento de Arquivo, Documentação e Informação

Judite Cavaleiro Paixão

MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS DE PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[8999] 336.126.55(931) NZAOxMin 1

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
Ministry of Agriculture and Forestry : management of biosecurity risks / report of the Controller and Auditor-General. - Wellington : Audit Office, 2002. - 124 p.; 30 cm
ISBN 0-477-02898-5

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Política do Ambiente / Prevenção de Riscos / Biotecnologia / Política Agrícola / Política Florestal / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

[13892] 336.126.55(931) NZAOxNew

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
New Zealand Defence Force : deployment to East Timor : performance of the Helicopter Detachment / report of the Controller and Auditor-General. - Wellington : Audit Office, 2002. - 115 p. ; 30 cm
ISBN 0-478-18101-9

Finanças Públicas / Forças Armadas no Estrangeiro / Força Aérea / Despesas de Defesa / Controlo Financeiro / Nova Zelândia / Timor Leste / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

[18594] 336.1 GAUxFin V. I

GAUDEMET, Paul-Marie
Finances publiques : budget, trésor / Paul-Marie Gaudemet ; Joël Molinier. - 7ème éd.. - Paris : Montchréstien, cop. 1996. - Vols.. - (Précis Domat : Domat Droit Public). - 1° vol. : Trésor-Budget, 577 p.

ISBN 2 7076 0736 3
Finanças Públicas / Direito Público / Despesas Públicas / Política Orçamental / Politica Financeira / Recursos Orçamentais / Finanças Internacionais / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.1

[18634] 336.22 GODxTri

GODOY, José Eduardo Pimentel de
Tributos, obrigações e penalidades pecuniárias de Portugal antigo / José Eduardo Pimentel de Godoy, Tarcízio Dinoá Medeiros. - Brasília : Escola de Administração Fazendária, 1983. - 220 p. : il. ; 21 cm

Finanças Públicas / Fiscalidade / Terminologia / História Económica / Política Fiscal / Dicionário / Portugal / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.22

[18664] PP 598

GOMES, Adhemar Bento
A auditoria governamental na era da globalização / Adhemar Martins Bento Gomes
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. - Salvador. - ISSN 0104-4192. - Vol. 15, nº 18 (Agosto 2002). - P. 17-42

Tribunal de Contas / Controlo Externo / Finanças Públicas / Auditoria / Administração Pública / Gestão Pública / Brasil--Alagoas / 2436 Finanças Públicas e Politica Orçamental

[18672] PP 598

LIMA, Ivonete Dionizio de
A ética na auditoria governamental / Ivonete Dionizio de Lima
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. - Salvador. - ISSN 0104-4192. - Vol. 15, nº 18 (Agosto 2002). - p. 177-185

Finanças Públicas / Auditor / Gestão Pública / Governo / Legislação / Empréstimo Público / Auditoria Externa / Banco Mundial / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Deontologia Profissional / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18673] PP 598

COSTA, Jorge Luiz Santos da
O sistema integrado de controle interno e a lei de responsabilidade fiscal / Jorge Luiz Santos da Costa
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. - Salvador. - ISSN 0104-4192. - Vol. 15, nº 18 (Agosto 2002). - p. 187-195

Finanças Públicas / Controlo Interno / Política Fiscal / Responsabilidade / Administração Fiscal / Administração Pública / Instância de Controlo / Gestão Pública / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18677] PP 598

RUTHER, Soraia de Oliveira
A responsabilidade dos agentes públicos e a lei de crimes contra as finanças públicas : uma abortagem analítica / Soraia de Oliveira Ruther
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. - Salvador. - ISSN 0104-4192. - Vol. 15, nº 18 (Agosto 2002). - p. 279-293

Finanças Públicas / Responsabilidade Administrativa / Legislação / Crime contra o Património / Funcionário Público / Auditoria Interna / Auditoria Financeira / Brasil--Baía / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18680] PP 776

BAREA TEJERO, José
La hacienda pública española durante la vigencia de la Ley General Presupuestaria / José Barea Tejero
In: Revista Española de Control Externo. - Tribunal de Cuentas. - Madrid. - ISSN 1575-1333. - Vol. 4, N. 11 (Mayo 2002). - p. 23-35

Finanças Públicas / Orçamento de Estado / Legislação / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18693] PP 55

BELO, Alcindo A. Amorim B.
Fiscalização operacional : um controle externo otimizado / Alcindo A. Amorim B. Belo
In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília. - ISSN 0103-1090. - Vol. 33, N. 91 (Jan. / Mar. 2002). - p. 11-18

Finanças Públicas / Controlo Externo / Gestão Pública / Auditoria das Práticas de Gestão / Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Administração Pública / Administração Local / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18697] PP 55

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby
Auditorias independentes ou tribunais de contas? : ENRON e Banco Nacional, lições para guardar na memória / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília. - ISSN 0103-1090. - Vol. 33, N. 91 (Jan. / Mar. 2002). - p. 58-63

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18723] PP 658

ROSENAU, Christophe
L'interdependence des budgets (communautaire, national, regional et local) et ses implications sur le controle externe / Christophe Rosenau
In: Eurorai Newsletter. - Valencia. - N. 13 (2002). - p. 5-11

Finanças Públicas / Orçamento / Orçamento Comunitário / Finanças Locais / Controlo Financeiro / Controlo Externo / Interdependência Económica / Eurorai / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18729] 336.126.55(81) ARAxCam

ARAUJO, Dilton Oliveira de
Caminhos de contas : a história do Tribunal de Contas do Estado da Bahía / Dilton Oliveira de Araújo e Geraldo Ramos Soares. - Salvador : Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002. - 272 p. ; 21 cm

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / História Contemporânea / Brasil / Baía / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[18730] PP 24

RIBEIRO, José Felix
A globalização : os EUA e o Japão / José Felix Ribeiro
In: O economista: anuário da economia portuguesa / dir. António Simões Lopes. - Lisboa. - (Out. 2002). - p. 8-9

Finanças Públicas / Análise Económica / Globalização / Análise Financeira / Situação Económica / Conjuntura Economica / Consumo / Investimento / Estados Unidos / Japão / Europa Ocidental / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18734] PP 24

LOPES, José da Silva
Manutenção, eliminação ou modificação / José da Silva Lopes
In: O economista: anuário da economia portuguesa / António Simões Lopes. - Lisboa. - (Out. 2002). - p. 40-44

Finanças Públicas / Pacto de Estabilidade / Disciplina Orçamental CE / Política Orçamental / Dívida Pública / Juro / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18735] PP 24

BELEZA, Miguel

Benção ou maldição? / Miguel Beleza
In: O economista: anuário da economia portuguesa / António Simões Lopes. - Lisboa. - (Out. 2002). - p. 45-46

Finanças Públicas / Política Orçamental / Pacto de Estabilidade / Défice Orçamental / Dívida Pública / Portugal / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18740] PP 24

BAPTISTA, Mário
O programa para a produtividade e o crescimento / Mário Baptista
In: O economista: anuário da economia portuguesa / António Simões Lopes. - Lisboa. - (Out. 2002). - p. 67-73

Política Económica / Produtividade / Crescimento Económico / Política Fiscal / Qualificação Profissional / Acordos e Práticas Concertadas / Concorrência / Burocracia / Finanças Públicas / Portugal / 1606 Política Económica

[18801] PP 702

CARMO, João Franco do
As responsabilidades financeiras no âmbito da gestão pública / João Franco do Carmo
In: Revista do Tribunal de Contas de Cabo Verde. - Praia. - n.º 9 (Jun. 2002). - p. 9-25

Finanças Públicas / Gestão Pública / Responsabilidade / Cabo Verde / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18803] PP 702

SOUSA, Alfredo José de
O parecer sobre a Conta Geral do Estado / Alfredo José de Sousa
In: Revista do Tribunal de Contas de Cabo Verde. - Praia. - n.º 9 (Jun. 2002). - p. 69-96

Finanças Públicas / Conta Geral do Estado / Contabilidade Pública / Parecer / Execução do Orçamento / Tribunal de Contas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18814] PP 428

STIGLITZ, Joseph E.
New perspectives on public finance: recent achievements and future challenges / Joseph E. Stiglitz
In: Journal of Public Economics. - Amsterdão. – ISSN 0047-2727.-Vol. 86, nº.3 (Dec. 2002). - p. 341-360

Finanças Públicas / Reforma Fiscal / Política Económica / Empresa Pública / Gestão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18821] PP 704

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby
Auditorias independentes ou Tribunais de Contas ? : Enron e Banco Nacional: lições para guardar na memória / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
In: Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco. - Recife. - ISSN 1518-8140. – nº. 12 (2001). - p. 21-24

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Interna / Auditoria das Práticas de Gestão / Empresa Privada / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Fraude / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18825] PP 554

CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho
Implementação das recomendações de uma auditoria governamental / Sandra Maria de Carvalho Campos
In: Revista Olacefs. - Lima. - Vol. 11 (Ago. 2002). - p. 32-35

Finanças Públicas / Administração Pública / Controlo Financeiro / Gestão / Auditoria das Práticas de Gestão / Análise de Custo-Eficácia / Auditoria Integrada / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18843] PP 133

ADHEMAR, Philippe
L'émergence d'un référentiel financier et comptable international pour le secteur public / Philippe Adhémar
In: Revue française de finances publiques / dir. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, 2002. - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - Paris. - ISSN 0294-0833. - nº 80 (déc. 2002). - p.61-65

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Organização Internacional / Controlo de Gestão / Norma Internacional / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18844] PP 133

CHEVAUCHEZ, Benoît
Transparence budgétaire : oú en est-on ? / Benoît Chevauchez
In: Revue française de finances publiques / dir. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, 2002. - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - Paris. - ISSN 0294-0833. - nº 80 (déc. 2002). - p.67-76

Finanças Públicas / Gestão Financeira / Política Orçamental / Transparência Administrativa / Avaliação de Projecto / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18848] PP 133

DAUTRY, Philippe
Le contrôle de la gestion publique par la cour de comptes et par le parlement : concurrence ou complémentarité ? / Philippe Dautry ; Philippe Lamy
In: Revue française de finances publiques / dir. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, 2002. - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - Paris. - ISSN 0294-0833. - nº 80 (déc. 2002). - p.119-150

Finanças Públicas / Controlo de Gestão / Tribunal de Contas / Parlamento / Estrutura Institucional / Concorrência / Complementariedade / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18849] PP 133

ALBERT, Jean-Luc
La réserve parlementaire / Jean-Luc Albert
In: Revue française de finances publiques / dir. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, 2002. - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - Paris. - ISSN 0294-0833. - nº 80 (déc. 2002). - p.221-244

Finanças Públicas / Reservas / Controlo Parlamentar / Lei das Finanças / Despesa Não Orçamental / Assembleia Nacional / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18850] PP 133

ABATE, Bernard
Les cibles de résultats sont-elles utiles pour mieux gérér l'état ? / Bernard Abate
In: Revue française de finances publiques / dir. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, 2002. - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - Paris. - ISSN 0294-0833. - nº 80 (déc. 2002). - p.247-256

Finanças Públicas / Gestão Pública / Previsão a Médio Prazo / Política Financeira / Avaliação de Projecto / Escolha Orçamental / Análise Económica / Serviço Público / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18887] CF 30

GRANGER, Rita
Gestão da dívida pública / Rita Granger. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - 1 Doss. f. soltas (pag. var) ; 30 cm. - Acção de formação para quadros técnicos do Tribunal de Contas, Outubro de 2002

Finanças Públicas / Dívida Pública / Gestão Financeira / Tribunal de Contas / Formação Profissional / Formação em Serviço / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18907] CD 70

OLACEFS
Guía metodológica para la auditoría ambiental realizada por las entidades fiscalizadoras superiores ; Guía para la evaluación del desempeño de entidades fiscalizadoras superiores / OLACEFS. - Lima : OLACEFS, 2002. - 1 CD-Rom. - Título retirado do ecrã principal. - Dados textuais

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Ambiental / OLACEFS / América Latina / Perú / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18929] 336.126.55(476) BIExLaw

BIELORUSSIA. Leis, decretos, etc.
Law of the Republic of Belarus regarding the State Controlling Committee : passed by the House of Representatives on January 24, 2000 : Approved by the Council of the Republic on January 31,2000 ; trad. EUROSAI. - S.l. : EUROSAI, 2000. - 15 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Legislação / Bielorússia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (476)

[18935] CF 42

INTOSAI
Normas de auditoria da INTOSAI ; trad. Tribunal de Contas ; ed. lit. J. C. Taylor. - Lisboa : TC, 2003. - 1 Doss. f. soltas (pag. var) ; 30 cm. - Estas normas foram publicadas pelo Comité de normas de auditoria no XIV Congresso da INTOSAI, 1992 em Wshington D.F.; Estados Unidos, com anexos do XV Congresso da INTOSAI 1995, no Cairo, Egipto

Finanças Públicas / Auditoria / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Norma Internacional / Controlo Financeiro / INTOSAI / Formação Profissional / Formação em Serviço / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[18952] 336.126.55 (341.1 UE) UExAud

UNIAO EUROPEIA. Tribunal de Contas
Auditoria das finanças da União Europeia / Tribunal de Contas Europeu. - Luxembourg : Tribunal de Contas Europeu, 2002. - [20] p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Instância de Controlo / Competência Institucional / Auditoria Financeira / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (341.1 EU)

[18957] 336.126.55(72) MEXxLey

MEXICO. Auditoria Superior de la Federación
Ley de fiscalización superior de la Federacionción y reglamento interior de la Auditoria Superior de la Federación / Auditoria Superior de la Federación. - México : A.S.F., 2001. - 119 p. ; 23 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Instância de Controlo / Competência Institucional / Lei Orgânica / México / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (72)

[18961] 336.126(7/8) OLACEFxAsa 23

ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS, Ciudad de México, 2002
Colaboraciones recibidas para la presentación de temas técnicos / Asamblea General de la OLACEFS, 24 al 28 de septiembre de 2002, Ciudad de México,D.F.. - México : OLACEFS : Auditoria Superior de la Federación, 2002. - [2] dossiers com folhas soltas ; 30 cm

Finanças Públicas / Acta de Reunião / Reunião Internacional / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Regulamentação Técnica / México / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(7/8)

[19015] PP 322

VALLES, Francesc
La garantia constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público / Francesc Vallés
In: Auditoria Publica / dir. Fermím Erbiti. - Pamplona. - nº 28 (Jan. 2003). - P. 74-81

Controlo Financeiro / Despesas Públicas / Auditoria Externa / Finanças Públicas / Controlo de Constitucionalidade / Auditoria Financeira / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Autonomia Estatutária / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[19057] PP 275

MUKHOPADHYAY, P. K.
Parliamentary control over Public Purse in India / P. K. Mukhopadhyay
In: Journal of Management and Training / Anusua Basu. - New Delhi. - Vol. 20, nº 1-3 (Apr. - Dec. 2002). - p. 10-20

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Legislação / Índia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[19486] 336.1/.5 CABxRec

CABRAL, Nazaré da Costa
O recurso ao crédito nas autarquias locais portuguesas / Nazaré da Costa Cabral. - Lisboa : Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. - 96 p. ; 23 cm

Finanças Públicas / Finanças Locais / Autarquia / Crédito / Base Jurídica / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.1/.5

[19514] 336.126.55(469) PORxRel 280

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 02/03 : auditoria ao Fundo de Garantia e Actualização de Pensões / relat. Manuel Henrique de Freitas Pereira. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 25, [30] p. ; 30 cm. - Processo nº 50/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Mutualidade Social / Prestação Social / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[19517] 336.126.55(469) PORxRel 281

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 03/03 : CASFIG - coordenação de ambito social e financeiro das habitações sociais de Guimarães, EM : exercício de 2000 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 83 p. ; 30 cm. - Processo nº 04/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Habitação Social / Portugal--Guimarães / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[19535] 336.126.55(931) NZAOxNew I

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
New Zealand Defence Force Deployment to East Timor : performance of the health support services / report of the Controller and Auditor-General. - Wellington : The Audit Office, 2003. - 138 p.
ISBN 0-478-18102-7

Finanças Públicas / Forças Armadas no Estrangeiro / Política de Defesa / Controlo Financeiro / Nova Zelândia / Timor Leste / Relatório / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

[19539] 336.126.55(469) PORxRel 282

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 04/03 : apoios concedidos no âmbito do SIPIE : ano 2001 / relat. João Pinto Ribeiro. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - V, 124, [ca. 30] p.. - Proc. nº 23/02 - AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Promoção do Investimento / FEDER / Orçamento do Estado / Ajuda às Empresas / Financiamento Comunitário / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[19540] 336.126.55(469) PORxRel 283

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 05/03 : TURIPENHA - Cooperativa de Turismo de Interesse Público, R.L. : exercício de 2000 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 91 p. ; 30 cm. - Proc. nº 05/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Turismo / Cooperativa / Empresa de Interesse Público / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[19541] 336.126.55(469) PORxRel 284

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 01/03 : Município de Amadora / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 105 p. ; 30 cm. - Processo nº 29/01-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20628] 336.126 EUROSAIxRel

LISBOA EUROSAI SEMINAR. Lisboa, 1998
The relations of the SAIs EUROSAI members with legislative, executive and judicial powers = Les relations des ISC membres de l'EUROSAI avec les pouvoirs législatif, exécutif et judicial = As relações das ISC membros da EUROSAI com os poderes legislativo, executivo e judicial : SAIs' contributions for Lisboa EUROSAI Seminar : Contributions des ISC pour Lisboa EUROSAI Seminar : contributos das ISC para o Lisboa EUROSAI Seminar / Lisboa Eurosai Seminar, 1998 ; Dir. Alfredo José de Sousa. - 333 p. ; 26 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / SAI / EUROSAI / Jurisdição Superior / Relações Interinstitucionais / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[20660] 657 ASOxInd

ASOCIACION ESPANOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS
Indicadores de gestión para las entidades públicas / Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. - 2ª ed.. - Madrid : Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 2000. - 125 p. ; 21 cm. - (Principios de contabilidad de gestión ; 16)
ISBN 84-86414-97-0

Finanças Públicas / Contabilidade Pública / Empresa Pública / Gestão Contabilística / Análise de Custo-Eficácia / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 657

[20664] 336.126.55(71) CANxSta

CANADA. Office of the Auditor General
A status report of the Auditor General of Canada to the House of Commons : September : 2002 / Auditor General of Canada ; apres. Sheila Fraser. - Ottawa : Office of the Auditor General of Canada, 2002. - [6], pag. var.
ISBN 0-662-32724-1

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Recursos Humanos / Política de Saúde / Economia Industrial / Canadá / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(71)

[20703] 336.126.55 SOUxPap

SOUSA, Alfredo José de
O papel das instituições supremas de controlo na melhoria da gestão pública / Alfredo José de Sousa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - p. 27-37 ; 21 cm. - Intervenção do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas na abertura solene do mestrado em gestão pública da Universidade de Aveiro - 1 de Março de 2002. - Separata da Revista do Tribunal de Contas, n.º 37 (Jan.-Jun. 2002)

Finanças Públicas / Gestão Pública / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Estatuto Jurídico / Conta Geral do Estado / Controlo Orçamental / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55

[20717] 336.126.55(469) PORxRel 285

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 09/03 : Município de Portalegre / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 67 p. ; 30 cm. - Processo nº 01/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20718] 336.126.55(469) PORxRel 286

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 11/03 : AMARSUL-valorização e tratamento de resíduos sólidos, SA : exercício de 2000 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 99 p. ; 30 cm. - Processo nº 21/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Gestão de Resíduos / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20719] 336.126.55(469) PORxRel 287 V. I-II

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 10/03 : auditoria à situação financeira do Serviço Nacional de Saúde / relat. Lia Olema Videira Correia. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 2 vols. ; 30 cm. - Processo nº 06/02-AUDIT. - 1º vol.: Auditoria à situação financeira do Serviço Nacional de Saúde : sumário executivo. - 31 p.. - 2º vol.: pag. var.

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Serviço Nacional de Saúde / Situação Financeira / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20720] 336.126.55(469) PORxRel 288

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção

Relatório de auditoria nº 13/03 : auditoria ao contrato de concessão BRISA / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - [10], 99 p. ; 30 cm. - Processo nº 15/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Rede de Estradas / Contrato de Concessão de Serviços Públicos / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20721] 336.126.55(469) PORxRel 289

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 12/03 : auditoria ao sistema de controlo interno da execução do orçamento da segurança social / relat. Manuel Henrique de Freitas Pereira. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 81 p. ; 30 cm. - Processo nº 26/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Segurança Social / Execução do Orçamento / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20722] 336.126.55(81) NASxTri

NASCIMENTO, Francisco Alcides do
Tribunal de Contas do Estado do Piauí : história e memória / Francisco Alcides do Nascimento. - Teresina : [Tribunal de Contas do Estado do Piauí], 2001. - 293 p. ; 26 cm

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / História Contemporânea / Brasil / Piauí / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[20827] PP 120

SOUSA, Alfredo José de
O papel das instituições supremas de controlo na melhoria da gestão pública / Alfredo José de Sousa. - Intervenção do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas na abertura solene do mestrado em gestão pública da Universidade de Aveiro - 1 de Março de 2002
In: Revista do Tribunal de Contas / Tribunal de Contas. - Lisboa. - ISSN 0871-3065. - Nº 37 (Jan-Jun 2002). - p. 25-37

Finanças Públicas / Gestão Pública / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Estatuto Jurídico / Conta Geral do Estado / Controlo Orçamental / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[20856] 336.126.55(469) PORxRel 290

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de auditoria nº 06/03 : Município de Guimarães : gerência de 2000 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 130 p. ; 30 cm. - Processo nº 2/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Portugal /Guimarães / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20857] 336.126.55(469) PORxRel 291

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção
Relatório de auditoria nº 07/03 : Freguesia de Marvila : gerência de 2000 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 56 p. ; 30 cm. - Processo nº 07/02-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Lisboa / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[20870] PP 322

APLICACION DEL MODELO DE AUDITORIA OPERATIVA A LOS SERVICIOS DE ANATOMIA PATOLOGICA
Aplicación del modelo de auditoría operativa a los servicios de anatomía patológica / D. Cosialls... [et al.]
In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Pamplona-Iryña. - ISSN 1136-517 X. - nº 29 (Abr.2003). - p.56-69

Finanças Públicas / Serviço de Saúde / Estabelecimento Hospitalar / Auditoria das Práticas de Gestão / Auditoria Financeira / Metodologia / Benchmarking / Técnica de Gestão / Espanha/Navarra / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[20871] PP 322

MARTIN VALLESPIN, Emilio
Valoración del rendimiento de los departamentos de una universidad pública / Emilio Martin Vallespín
In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Pamplona-Iryña. - ISSN 1136-517 X. - nº 29 (Abr.2003). - p.70-77

Finanças Públicas / Ensino Oficial / Universidade / Auditoria das Práticas de Gestão / Avaliação / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[20983] PP 638

GOMES, Geraldo José
Lei de responsabilidade fiscal : causas e consequências / Geraldo José Gomes

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. - Florianópolis. - A. 1, nº 1 (Fev. 2003). - p. 93-98

Política Fiscal / Responsabilidade / Legislação / Administração Pública / Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Transparência Administrativa / Brasil / 2446 Fiscalidade

[21066] PP 74

MARQUES, Aloir Alfradique
A execução orçamentária e financeira: a implementação da lei de responsabilidade fiscal / Aloir Alfradique Marques, Gecilda Esteves, Virgílio de Oliveira Souza
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. - Rio de Janeiro:TCERJ. - ISSN 0103-5517. - A. 23, nº. 58 (Out.-Dez. 2002); - p. 76-91

Execução Orçamental / Política Fiscal / Finanças Públicas / Responsabilidade Administrativa / Recursos Orçamentais / Legislação / Sanção Penal / Brasil / Rio de Janeiro / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21200] 336.126.55(931) NZAOxInd

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
Inland revenue department : performance of taxpayer audit. - Wellington : Audit Office, 2003. - 84 p. ; 30cm
ISBN 0-478-18102-7

Finanças Públicas / Fiscalidade / Cobrança de Impostos / Controlo Financeiro / Auditoria de Desempenho / Instância de Controlo / Nova Zelândia / Relatório / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

ÍNDICE DE AUTORES

ABATE, Bernard; BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine
18850

ADHEMAR, Philippe; BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine
18843

ALBERT, Jean-Luc; BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine
18849

ARAUJO, Dilton Oliveira de; SOARES, Geraldo Ramos; BAIA. Tribunal de Contas do Estado
18729

ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS, Ciudad de México, 2002; OLACEFS
18961

ASOCIACION ESPANOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS
20660

BAPTISTA, Mário; LOPES, António Simões
18740

BAREA TEJERO, José
18680

BELEZA, Miguel; LOPES, António Simões
18735

BELO, Alcindo A. Amorim; INSTITUTO SERZEDELLO CORREA
18693

BIELORUSSIA. Leis, decretos, etc.
18929

CABRAL, Nazaré da Costa
19486

CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho
18825

CANADA. Office of the Auditor General; FRASER, Sheila
20664

CARMO, João Franco do
18801

CHEVAUCHEZ, Benoît; BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine
18844

COSTA, Jorge Luiz Santos da
18673

DAUTRY, Philippe; LAMY, Philippe; BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine
18848

ERBITI, Fermín
20870

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby
18821

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; INSTITUTO SERZEDELLO CORREA
18697

GAUDEMET, Paul-Marie; MOLINIER, Jöel
18594

GODOY, José Eduardo Pimentel de; MEDEIROS, Tarcízio Dinoá
18634

GOMES, Adhemar Bento
18664

GOMES, Geraldo José
20983

GRANGER, Rita
18887

INTOSAI; TAYLOR, J.C.; PORTUGAL. Tribunal de Contas
18935

LIMA, Ivonete Dionizio de
18672

LISBOA EUROSAI SEMINAR. Lisboa, 1998
20628

LOPES, José da Silva; LOPES, António Simões
18734

MARQUES, Aloir Alfradique; ESTEVES, Gecilda; SOUZA, Virgílio de Oliveira
21066

MARTIN VALLESPIN, Emilio; ERBITI, Fermín
20871

MEXICO. Auditoria Superior de la Federación
18957

MUKHOPADHYAY, P. K.; BASU, Anusua
19057

NASCIMENTO, Francisco Alcides do; PIAUI. Tribunal de Contas do Estado
20722

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
8999

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
19535

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
21200

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
13892

OLACEFS
18907

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; CORREIA, Lia Olema Videira
20719

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; CRESPO, António José Avérous Mira
20857

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; CRESPO, António José Avérous Mira
20718

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; CRESPO, António José Avérous Mira
19517

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; CRESPO, António José Avérous Mira
19541

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; CRESPO, António José Avérous Mira
20717

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; CRESPO, António José Avérous Mira
19540

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; MORENO, Carlos
20720

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas
20721

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas
19514

PORTUGAL. Tribunal de Contas. 2ª Secção; RIBEIRO, João Pinto
19539

PORTUGAL. Tribunal de Contas; CRESPO, António José Avérous Mira
20856

RIBEIRO, José Felix; LOPES, António Simões
18730

ROSENAU, Christophe; ;
18723

RUTHER, Soraia de Oliveira
18677

SOUSA, Alfredo José de
20827

SOUSA, Alfredo José de
20703

SOUSA, Alfredo José de
18803

STIGLITZ, Joseph E.
18814

UNIAO EUROPEIA. Tribunal de Contas
18952

VALLES, Francesc; ERBITI, Fermín
19015

ÍNDICE DE ASSUNTOS

Controlo Financeiro / Despesas Públicas / Auditoria Externa / Finanças Públicas / Controlo de Constitucionalidade / Auditoria Financeira / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Autonomia Estatutária / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19015

Execução Orçamental / Política Fiscal / Finanças Públicas / Responsabilidade Administrativa / Recursos Orçamentais / Legislação / Sanção Penal / Brasil / Rio de Janeiro / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
21066

Finanças Públicas / Acta de Reunião / Reunião Internacional / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Regulamentação Técnica / México / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18961

Finanças Públicas / Administração Pública / Controlo Financeiro / Gestão / Auditoria das Práticas de Gestão / Análise de Custo-Eficácia / Auditoria Integrada / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18825

Finanças Públicas / Análise Económica / Globalização / Análise Financeira / Situação Económica / Conjuntura Economica / Consumo / Investimento / Estados Unidos / Japão / Europa Ocidental / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18730

Finanças Públicas / Auditor / Gestão Pública / Governo / Legislação / Empréstimo Público / Auditoria Externa / Banco Mundial / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Deontologia Profissional / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18672

Finanças Públicas / Auditoria / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Norma Internacional / Controlo Financeiro / INTOSAI / Formação Profissional / Formação em Serviço / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18935

Finanças Públicas / Conta Geral do Estado / Contabilidade Pública / Parecer / Execução do Orçamento / Tribunal de Contas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18803

Finanças Públicas / Contabilidade Pública / Empresa Pública / Gestão Contabilística / Análise de Custo-Eficácia / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20660

Finanças Públicas / Controlo de Gestão / Tribunal de Contas / Parlamento / Estrutura Institucional / Concorrência / Complementariedade / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18848

Finanças Públicas / Controlo Externo / Gestão Pública / Auditoria das Práticas de Gestão / Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Administração Pública / Administração Local / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18693

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Ambiental / OLACEFS / América Latina / Perú / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18907

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Recursos Humanos / Política de Saúde / Economia Industrial / Canadá / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20664

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Gestão de Resíduos / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20718

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Lisboa / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20857

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20717

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19541

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Portugal/Guimarães / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20856

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Habitação Social / Portugal--Guimarães / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19517

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Mutualidade Social / Prestação Social / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19514

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Promoção do Investimento / FEDER / Orçamento do Estado / Ajuda às Empresas / Financiamento Comunitário / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19539

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Rede de Estradas / Contrato de Concessão de Serviços Públicos / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20720

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Segurança Social / Execução do Orçamento / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20721

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Serviço Nacional de Saúde / Situação Financeira / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20719

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Turismo / Cooperativa / Empresa de Interesse Público / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19540

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Interna / Auditoria das Práticas de Gestão / Empresa Privada / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Fraude / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18821

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Instância de Controlo / Competência Institucional / Auditoria Financeira / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18952

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Instância de Controlo / Competência Institucional / Lei Orgânica / México / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18957

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Organização Internacional / Controlo de Gestão / Norma Internacional / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18843

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Política do Ambiente / Prevenção de Riscos / Biotecnologia / Política Agrícola / Política Florestal / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
8999

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / SAI / EUROSAI / Jurisdição Superior / Relações Interinstitucionais / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20628

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Legislação / Índia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19057

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Legislação / Bielorússia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18929

Finanças Públicas / Controlo Interno / Política Fiscal / Responsabilidade / Administração Fiscal / Administração Pública / Instância de Controlo / Gestão Pública / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18673

Finanças Públicas / Direito Público / Despesas Públicas / Política Orçamental / Política Financeira / Recursos Orçamentais / Finanças Internacionais / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18594

Finanças Públicas / Dívida Pública / Gestão Financeira / Tribunal de Contas / Formação Profissional / Formação em Serviço / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18887

Finanças Públicas / Ensino Oficial / Universidade / Auditoria das Práticas de Gestão / Avaliação / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20871

Finanças Públicas / Finanças Locais / Autarquia / Crédito / Base Jurídica / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19486

Finanças Públicas / Fiscalidade / Cobrança de Impostos / Controlo Financeiro / Auditoria de Desempenho / Instância de Controlo / Nova Zelândia / Relatório / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
21200

Finanças Públicas / Fiscalidade / Terminologia / História Económica / Política Fiscal / Dicionário / Portugal / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

18634

Finanças Públicas / Forças Armadas no Estrangeiro / Força Aérea / Despesas de Defesa / Controlo Financeiro / Nova Zelândia / Timor Leste / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
13892

Finanças Públicas / Forças Armadas no Estrangeiro / Política de Defesa / Controlo Financeiro / Nova Zelândia / Timor Leste / Relatório / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
19535

Finanças Públicas / Gestão Financeira / Política Orçamental / Transparência Administrativa / Avaliação de Projecto / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18844

Finanças Públicas / Gestão Pública / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Estatuto Jurídico / Conta Geral do Estado / Controlo Orçamental / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20703

Finanças Públicas / Gestão Pública / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Estatuto Jurídico / Conta Geral do Estado / Controlo Orçamental / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20827

Finanças Públicas / Gestão Pública / Previsão a Médio Prazo / Política Financeira / Avaliação de Projecto / Escolha Orçamental / Análise Económica / Serviço Público / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18850

Finanças Públicas / Gestão Pública / Responsabilidade / Cabo Verde / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18801

Finanças Públicas / Orçamento / Orçamento Comunitário / Finanças Locais / Controlo Financeiro / Controlo Externo / Interdependência Económica / Eurorai / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18723

Finanças Públicas / Orçamento de Estado / Legislação / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18680

Finanças Públicas / Pacto de Estabilidade / Disciplina Orçamental CE / Política Orçamental / Dívida Pública / Juro / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18734

Finanças Públicas / Política Orçamental / Pacto de Estabilidade / Défice Orçamental / Dívida Pública / Portugal / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18735

Finanças Públicas / Reforma Fiscal / Política Económica / Empresa Pública / Gestão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18814

Finanças Públicas / Reservas / Controlo Parlamentar / Lei das Finanças / Despesa Não Orçamental / Assembleia Nacional / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18849

Finanças Públicas / Responsabilidade Administrativa / Legislação / Crime contra o Património / Funcionário Público / Auditoria Interna / Auditoria Financeira / Brasil--Baía / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18677

Finanças Públicas / Serviço de Saúde / Estabelecimento Hospitalar / Auditoria das Práticas de Gestão / Auditoria Financeira / Metodologia / Benchmarking / Técnica de Gestão / Espanha/Navarra / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20870

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

18697

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / História Contemporânea / Brasil / Baía / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
18729

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / História Contemporânea / Brasil / Piauí / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
20722

Política Económica / Produtividade / Crescimento Económico / Política Fiscal / Qualificação Profissional / Acordos e Práticas Concertadas / Concorrência / Burocracia / Finanças Públicas / Portugal / 1606 Política Económica
18740

Política Fiscal / Responsabilidade / Legislação / Administração Pública / Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Transparência Administrativa / Brasil / 2446 Fiscalidade
20983

Tribunal de Contas / Controlo Externo / Finanças Públicas / Auditoria / Administração Pública / Gestão Pública / Brasil--Alagoas / 2436 Finanças Públicas e Politica Orçamental
18664

Quer pela sua história, quer sobretudo pela consagração constitucional das suas competências para fiscalizar a legalidade da aplicação dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas é uma instituição indispensável do regime democrático português, sendo a consciência financeira do Estado.

Alfredo José de Sousa
Presidente do Tribunal de Contas