



República Portuguesa

Julho | Dezembro 2003

40

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

40

Julho
Dezembro
2003

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Director: *Presidente do Tribunal de Contas,*
Alfredo José de Sousa

Conselho de Redacção:

João Pinto Ribeiro, Conselheiro da 2ª Secção
Adelino Ribeiro Gonçalves, Conselheiro da 1ª Secção
Amável Dias Raposo, Conselheiro da 3ª Secção
António Cluny, Procurador-Geral Adjunto

Coordenação:

Director-Geral do Tribunal de Contas,
José F. F. Tavares
e *Auditor-Coordenador do DCP,*
João Figueiredo

Composição e Paginação:

Isabel Trigo

Apoio Técnico:

Departamento de Consultadoria e Planeamento

Propriedade: *Tribunal de Contas* (www.tcontas.pt)

Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas,*
Av. Barbosa du Bocage, nº 61 – 1069-045 Lisboa

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

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

Impressão: Grafiletra – Artes Gráficas, Lda

Nº 40 – Julho a Dezembro de 2003

Tiragem: 1500 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

**VISITA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
AO TRIBUNAL DE CONTAS**

- 3 de Outubro de 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

DOCTRINA

<i>Estudo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, regime jurídico procedimental das parcerias público-privadas (Estudo n.º 7/2003-DCP)</i>	25
Alexandra Pessanha e Fernando Xarepe Silveiro	
<i>O controlo dos dinheiros públicos numa Administração em mudança</i>	59
Amável Dias Raposo	
<i>Análise da repercussão do regime jurídico do sector empresarial do Estado e do novo regime das parcerias público-privadas no âmbito da intervenção do Tribunal de Contas, face ao disposto nas Leis n.º 14/96, de 20 de Abril e n.º 98/97, de 26 de Agosto (Estudo n.º 5/2003-DCP)</i>	75
António Manuel Calejo Pinto	
<i>O papel do Tribunal de Contas Português na prevenção da corrupção.....</i>	113
Helena Abreu Lopes	
<i>Priorização dos investimentos incluídos na Lei de Programação Militar (1998-2001) no contexto do planeamento da auditoria.....</i>	129
José de Castro de Mira Mendes e Maria da Conceição Vaz Antunes	
<i>Fundações de Solidariedade Social e Tribunal de Contas</i>	155
M. H. de Freitas Pereira	

DOCUMENTOS

Intervenção de Sua Excelência o Presidente da República por ocasião da visita ao Tribunal de Contas.	181
Intervenção do Presidente do Tribunal de Contas por ocasião da visita de Sua Excelência o Presidente da República	185

ACÓRDÃOS E SENTENÇAS (Transcrição integral)

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão nº 29/2003, de 1 de Julho — <i>Contagem do prazo. Contrato de cessão de crédito. Dívidas. Instituição bancária. Limite de endividamento. Orçamento do Estado</i>	199
Acórdão nº 42/2003, de 7 de Outubro — <i>Autarquia local. Circunstância imprevista à execução da obra. Contrato adicional. Contrato de empreitada. Trabalhos a mais</i>	209
Acórdão nº 101/2003, de 14 de Outubro — <i>Contrato de aquisição de serviços. Contrato de fornecimento. Concurso público. Ajuste directo. Nulidade. Recusa de visto</i>	217
Acórdão nº 44/2003, de 4 de Novembro — <i>Abertura de crédito. Autarquia local. Contrato de empréstimo. Endividamento líquido. Investimento financeiro. Limite de endividamento</i>	225

EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Sentença nº 11/2003, de 2 de Julho — <i>Adjudicação. Concurso limitado. Culpa. Infracção financeira. Negligência. Procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio. Responsabilidade financeira</i>	243
---	-----

Sentença nº 12/2003 de 8 de Julho — <i>Absolvição. Contagem de prazo. Culpa. Multa. Remessa de conta de gerência. Responsabilidade financeira sancionatória.</i>	255
--	-----

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	271
CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO).....	277
EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO).....	283

RELATÓRIOS DE AUDITORIA: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 33/2003 — <i>Auditoria à avaliação do sistema de controlo interno na área do emprego e da formação profissional.</i>	309
Relatório de Auditoria nº 35/2003, 36/2003, 37/2003, 38/2003 — <i>Auditorias a serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.</i>	323
Relatório de Auditoria nº 41/2003 — <i>Auditoria ao município de S. João da Madeira – gerência 2001.</i>	327
Relatório de Auditoria nº 47/2003 — <i>Auditoria de gestão ao HDS – HNSR – HSS – Relatório global – análise comparativa.</i>	331
Relatório de Auditoria nº 49/2003 — <i>Auditoria de gestão financeira ao projecto do programa PIDDAC “construção IP3 – Vila Verde de Raia – Figueira da Foz.</i>	339

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

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão de 12 de Março de 2003 – 3ª Subsecção do CA — *Fornecimento de bens. Concurso público. Recurso jurisdicional. Critério de adjudicação. Proposta mais vantajosa. Princípio da inoperância dos vícios.* 357

Acórdão de 18 de Abril de 2004 – Pleno da secção do CA — *Concurso público. Empreitada de obras públicas. Poderes de cognição. Tribunal pleno. Fundamentação do acto administrativo. Adjudicação condicional.* 367

Acórdão de 1 de Outubro de 2003 – Pleno da secção do CA — *Concurso público. Empreitada de obras públicas. Princípio da imparcialidade. Princípio da transparência.* 379

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

Parecer nº 10/2003 — *Empresa pública municipal. Administração local. Participação em empresas privadas. Finanças locais. Interesse público. Princípio da especialidade. Requalificação urbana.* 403

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Julho a Dezembro de 2003 407

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas	425
Índice de autores e títulos de obras anónimas.	443
Índices de assuntos.....	451

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 Director

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

(Alfredo José de Sousa)

Despacho n.º 82/01—GP

Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*

O Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas* (abreviadamente designada *Revista*), foi aprovado pelo Despacho DP n.º 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP n.º 33/94, de 20 de Abril, 33/95, de 22 de Março e 72/98, de 23 de Julho.

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

Assim:

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

Artigo 1º **(Finalidades da *Revista*)**

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

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

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

Artigo 3º (Direcção)

1. A Direcção da *Revista* cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.
2. Compete ao Director da *Revista*:
 - a) Definir a linha de orientação da *Revista*;
 - b) Planificar, previamente, os temas a abordar em cada número da *Revista*;
 - c) Seleccionar os textos referidos no artigo 5º a publicar em cada número;
 - d) Estabelecer contactos e endereçar convites a pessoas de reconhecida competência, que queiram colaborar na *Revista*;
 - e) Decidir que publicações devem ser objecto de permuta, de distribuição gratuita ou de assinatura mais favorável.
 - f) Fixar a remuneração dos Colaboradores da *Revista*.
3. No exercício da sua competência, o Director da *Revista* é coadjuvado por um Conselho de Redacção de 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 Departamento

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

DOCTRINA

ESTUDO DO DECRETO-LEI Nº 86/2003, DE 26 DE ABRIL,

REGIME JURIDICO PROCEDIMENTAL DAS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

ESTUDO Nº 7/03 - DCP

Alexandra Pessanha¹

Fernando Xarepe Silveiro²

¹ Jurista do Tribunal de Contas (DCP – Departamento de Consultadoria e Planeamento).

² Jurista do Tribunal de Contas (DCP – Departamento de Consultadoria e Planeamento).

Pelo Despacho — DP n.º 27/03, de 15 de Maio de 2003, de Sua Excelência o Conselheiro Presidente, foi solicitado ao Departamento de Consultoria e Planeamento um estudo sobre as normas do Decreto-lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que corporizam o regime procedimental a observar aquando da celebração de parcerias público-privadas.

Na sequência foi, pela Sra. Auditora Chefe deste DCP, em 16/05/2003, emitido despacho no sentido de elaboração do estudo pretendido.

É o que se faz, nos termos e com os seguintes fundamentos:

As questões

O estudo pedido contempla, designadamente as seguintes questões:

- A) — Articulação do regime jurídico agora aprovado e respeitante à generalidade das parcerias público-privadas [Decreto-lei n.º 86/2003] com as regras procedimentais dos contratos de concessão de obras públicas [Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de Março]; com os contratos de concessão de serviços de interesse económico geral com empresas públicas [Decreto-lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro], e com os contratos de aquisição de bens e serviços [Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho];
- B) — Que documento deverá ser sujeito à fiscalização prévia, se for caso disso;
- C) — Por que parâmetros se regem as alterações às parcerias face aos programa de concurso e caderno de encargos que estiveram na base do seu lançamento;
- C1) — Qual e como se designa a entidade encarregue da “renegociação do projecto”?
- C2) — Qual a natureza do “parecer vinculativo” do n.º 5.º do art. 14.º? Segue-se alguma decisão, de quem e em que termos?
- D) — Há incompatibilidades em caso de coincidência entre os membros da comissão de acompanhamento do projecto e os membros da comissão de avaliação das propostas;

- E) — Este diploma contém normas que levem a que se encontre observado o disposto no art. 16.º, n.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental?
- F) — Qual o real significado de *encargo acumulado e investimento* do art. 2.º, n.º 5, alínea d)?
- G) — Que normas do Decreto-lei 185/2002 não são compatíveis com o disposto no novo regime jurídico?
- H) — Outras questões deste novo regime jurídico
- I) — Conclusões.

Vamos, no presente estudo respeitar a ordem apresentada, sem prejuízo de eventuais alterações, perfeitamente identificadas, e que se justifiquem por razões de clareza na exposição e/ou na compreensão.

A)

Articulação entre o regime jurídico das parcerias com os regimes jurídicos do contrato de concessão de obras públicas [Decreto-lei n.º 59/99]; dos contratos de aquisição de bens e serviços [Decreto-lei n.º 197/99] e com os contratos de concessão de serviços de interesse económico geral com empresas públicas [Decreto-lei n.º 558/99]

O regime jurídico que agora nos é trazido com o Decreto-lei n.º 86/2003, configurando-se ele próprio como o regime geral das parcerias público-privadas, não se apresenta como querendo afastar as regras procedimentais aplicáveis à figura jurídica em que esta parceria se vai, afinal, corporizar.

É este o entendimento que retiramos da letra do art. 10.º do Decreto-lei n.º 86/2003 quando se refere que a parceria é lançada, *nos termos do procedimento prévio à contratação aplicável*.

Sendo assim, somos da opinião de que os dispositivos procedimentais que constam deste novo regime jurídico devem acrescer às regras que, em cada figura própria subjacente à parceria, sejam aplicadas. Vejamos como

se dará esta compatibilização nos três regimes jurídicos onde nos poderemos deparar com mais problemas: no regime jurídico do contrato de empreitadas e de concessão de obras públicas — Decreto-lei n.º 59/99 —; no regime jurídico da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços — Decreto-lei n.º 197/99 —; e no regime jurídico do sector empresarial do Estado — Decreto-lei n.º 558/99.

No Decreto-lei n.º 59/99¹

Vejamos em primeiro lugar, como nos é pedido, a inserção da comissão de avaliação das propostas, prevista no art. 9.º do Decreto-lei n.º 86/2003.

O art. 100.º do Decreto-lei n.º 59/99 contém em si o percurso a fazer em sede de análise das propostas:

1 — As propostas dos concorrentes qualificados devem ser analisadas em função do critério de adjudicação estabelecido.

2 — A comissão de análise das propostas deve elaborar um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, ordenando-as para efeitos de adjudicação e com os factores e eventuais subfactores de apreciação das propostas e respectiva ponderação fixados no programa de concurso.

3 — Na análise das propostas a comissão não poderá, em caso algum, ter em consideração, directa ou indirectamente, a aptidão dos concorrentes já avaliada nos termos do art. 98.º.

O que o art. 9.º do Decreto-lei n.º 86/2003 nos vem trazer em relação a este regime do Decreto-lei n.º 59/99 é, numa vertente, a forma de composição desta comissão de análise das propostas. Esta, nos termos do n.º 1 deste artigo 9.º, é composta por representantes dos ministros das Finanças e da tutela sectorial sendo designada por despacho conjunto dos respectivos ministérios.

Por outro lado, e nos termos do n.º 2, incumbe a esta comissão a avaliação dos riscos e encargos que da parceria resultam, directa ou indirectamente, para o parceiro público. A mesma comissão avalia também o mérito das propostas levando em linha de conta que o modelo de parceria escolhi-

¹ Tudo o que se afirma daqui em diante pressupõe sempre que o Decreto-lei n.º 86/2003 não se aplica às empreitadas de obras públicas, tal como resulta do art. 2.º, n.º 5, alínea a) desse diploma. No entanto, como o campo de regulamentação do Decreto-lei n.º 59/99 vai para além do contrato de empreitada — estendendo-se à figura da concessão de obras públicas — continua a fazer sentido a abordagem em causa.

do deverá sempre apresentar vantagens para o parceiro público relativamente às modalidades tradicionais de financiamento público².

Para além disto, resulta do regime jurídico que rege a figura contratual pela qual a parceria se concretiza — sendo esta análise, para já, apenas respeitante às concessões de obras públicas —, que *as propostas dos concorrentes devem ser analisadas em função do critério de adjudicação estabelecido*³; *a comissão de análise das propostas deve elaborar um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, ordenando-as para efeitos de adjudicação, de acordo com o critério de adjudicação e eventuais subfactores de apreciação das propostas e respectiva ponderação fixados no programa de concurso*⁴.

Temos, pois, para nós, que o sentido útil que ao intérprete sempre cabe procurar na letra da lei — neste caso, na do art. 10.º do Decreto-lei n.º 86/2003 — se traduz na cumulação das exigências que resultam deste diploma e do diploma que rege procedimentalmente a figura contratual subjacente à parceria.

Vejamos de seguida o que se nos oferece quanto à outra vertente desta questão. Respeita ela à adequação do critério de adjudicação previsto no art. 11.º do Decreto-lei n.º 86/2003.

O juízo que fizemos para com o problema do critério de adjudicação, repetímo-lo para efeitos de aplicação do disposto no art. 10.º — procedimento prévio à contratação aplicável —. Também aqui nos parece que as regras de ambos os diplomas são de cumular.

O art. 11.º diz-nos por quem — ministro da tutela sectorial, mediante prévio despacho conjunto subscrito com o Ministro das Finanças — é realizada a adjudicação. Diz-nos ainda alguns elementos que estiveram na base da tomada de decisão deste despacho conjunto⁵.

² Tal como deverá, simultaneamente, apresentar para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e aos riscos em que incorrem.

³ Art. 100.º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 59/99.

⁴ Art. 100.º, n.º 2 do mesmo diploma.

⁵ Art. 11.º, n.º 1, in fine.

Ao cumprimento do que referimos no parágrafo anterior acresce também o dever de respeito pelas regras que constam do art. 105.º do Decreto-lei 59/99.

Em todos estes casos, note-se, estamos ainda em sede de procedimentos prévios à contratação. No respeito pelas regras interpretativas, e na busca do sentido e alcance do art. 10.º do Decreto-lei n.º 86/2003, *o intérprete deve presumir que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*⁶. O entendimento que retiramos é, pois, o da cumulação dos dispositivos em sede prévia à contratação das regras que constam do novo diploma com as do procedimento prévio ao caso aplicável.

No Decreto-lei n.º 197/99

O mesmo juízo que fizemos *supra* temos por aplicável quando o contrato em que se corporiza a parceria seja um dos que se encontra ao abrigo do *regime jurídico da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços* [Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho].

Assim, para além das regras que resultam do regime jurídico das parcerias público-privadas, há que levar em linha de conta, de novo, as que constam do Decreto-lei n.º 197/99, no que respeita à apreciação das propostas⁷, bem como às respeitantes ao critério de adjudicação⁸.

No Decreto-lei n.º 558/99

O diploma que corporiza actualmente o regime jurídico do sector empresarial do Estado⁹ faz referência à existência de “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral”¹⁰, “Os termos em que esta gestão é atribuída e exercida constarão do contrato de concessão”¹¹.

Visto o que antecede, e atendendo, por um lado, a que o novo regime geral das parcerias público-privadas, o Decreto-lei n.º 86/2003, se aplica também às denominadas parcerias público-públicas¹² [com todos os incon-

⁶ Vide art. 9.º, n.º 3 do Código Civil.

⁷ Art. 106.º

⁸ Art. 55.º

⁹ Decreto-lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

¹⁰ Art. 19.º, n.º 1.

¹¹ Art. 19.º, n.º 2.

¹² Vide art. 2.º, n.º 3.

venientes que referiremos mais adiante neste estudo^{13]}, e por outro, que de entre os instrumentos de regulação jurídica das parcerias constam quer o contrato de concessão de serviço público¹⁴, quer o contrato de gestão¹⁵, parece não se encontrar outra resposta cabal que não a de considerar que também estes contratos se afiguram como verdadeiras parcerias, neste caso, entre entes públicos.

Como tal, e uma vez que nestas parcerias também prevalece sobre outros regimes jurídicos o estatuído no Decreto-lei n.º 86/2003¹⁶, somos de crer que tudo o que procedimentalmente colidir com o disposto no regime geral das parcerias público-privadas se deve ter por tacitamente revogado.

Contudo, parece-nos que a verdadeira parceria se corporiza através do contrato de concessão a que se refere o art. 19.º, n.º 2 do Decreto-lei n.º 558/99, sendo este contrato de concessão que terá que seguir os procedimentos a que se refere o Decreto-lei n.º 86/2003.

Os contratos mencionados no art. 21.º do regime jurídico do sector empresarial do Estado, *i.e.*, os contratos através dos quais o Estado atribui indemnizações compensatórias às empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, parece-nos que nunca poderão deixar de estar previstos no contrato de concessão [que identificámos como a parceria], pois são uma das componente identificadora dos termos em que esta é atribuída e exercida.

Parece-nos que reforça este entendimento a própria letra do art. 21.º, na medida em que a celebração dos contratos com a atribuição de indemnizações compensatórias se destina à realização das finalidades previstas para estas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral.

¹³ Vide a referência que fazemos no final deste estudo.

¹⁴ Art. 2.º, n.º 4, alínea b) do Decreto-lei n.º 86/2003.

¹⁵ Art. 2.º, n.º 4, alínea c).

¹⁶ Vide art. 3.º do Decreto-lei n.º 86/2003.

B)

Fiscalização prévia do contrato (ou contratos) que titulam uma parceria público-privada

Saber se o contrato ou contratos que titulam uma parceria público-privada estão ou não sujeitos a fiscalização prévia exige que, antes de mais, se efectue dois breves excursos em jeito de enquadramento geral do problema. O primeiro tem por objectivo determinar o âmbito de incidência da fiscalização em causa; o segundo destina-se a apurar a tipologia de contratos que nos termos do decreto-lei em análise podem titular uma parceria público-privada.

1. Incidência da fiscalização prévia

Partindo das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 44.º e 46.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, é hoje claro que a fiscalização prévia não incide sobre todo e qualquer acto ou contrato gerador de despesa ou representativo de responsabilidades financeiras, mas apenas, e tão só, sobre os que se encontram taxativamente identificados no referido artigo 46.º.

De entre o leque de contratos aí identificados, destacam-se, pelo interesse que revestem para a presente análise, os que são enumerados na respectiva alínea b), ou seja, os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços e outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa.

Em face de uma tal previsão, a questão que se coloca é, pois, a de saber em que medida um contrato de parceria é ou não subsumível à figura dos contratos de obras públicas ou de aquisição de bens e serviços a que se refere o artigo 46.º da Lei n.º 98/97.

2. Tipologia contratual subjacente a uma parceria público-privada

Nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2002, a parceria público-privada pressupõe a outorga de contrato (ou de uma união de contratos), por via do qual entidades privadas se obrigam, de forma duradoura, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração são por elas assumidos (cfr. artigo 2.º, n.º 1).

Significa, pois, que nem toda a forma de colaboração entre o sector público e o sector privado constitui uma parceria para efeitos legais, sendo claro que apenas são qualificáveis como tais as que reúnam dois elementos distintos: o investimento privado e a sucessiva exploração.

Seguindo esta linha de orientação, o legislador veio elencar, de modo não exaustivo, os instrumentos contratuais que, de forma isolada ou combinada, poderão estar na origem de uma parceria público-privada. São eles o contrato de concessão de obras públicas, o contrato de concessão de serviço público, o contrato de fornecimento contínuo, o contrato de prestação de serviços, o contrato de gestão e o contrato de colaboração, nos termos definidos no n.º 4 do artigo 2.º.

Observemos os aspectos essenciais de cada um dos mencionados instrumentos contratuais. Alguns destes contratos constam já da exemplificação de contratos administrativos constante do n.º 2 do artigo 178.º do Código do Procedimento Administrativo, onde, usando a classificação de contratos de administrativos adoptada por Sérvulo Correia, o legislador optou por nominar os que titulam uma forma de colaboração, ou seja, os que têm por função associar o particular ao desempenho regular das atribuições administrativas.

No nosso ordenamento, a concessão de obras públicas, sistema de execução indirecta de uma obra pública¹⁷, constitui efectivamente um contrato administrativo. Contudo, esta qualificação fica não só a dever-se, como bem sublinham Freitas do Amaral e Lino Torgal, ao facto de a lei o tratar como tal [cfr. artigo 178.º, n.º 2, alínea b)] mas também, e sobretudo, pela natureza que reveste, isto é, “a transferência para um particular do exercício de uma actividade pública legalmente reservada à Administração, e que o concessionário desempenhará por sua conta e risco, mas no interesse geral”¹⁸.

Pelas características que reveste, a concessão de obras públicas segue o esquema BOT (build, operate and transfer), isto é, o concessionário *executa* a obra, efectua a *gestão* durante um certo prazo, e *devolve* depois a obra à Administração. Por esta razão a doutrina não hesita em identificar a existência de “uma *dupla concessão*, de *construção* e de *exploração* de

¹⁷ Neste sentido, vd. PEDRO GONÇALVES, A concessão de serviços públicos, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 90.

¹⁸ In Estudos sobre concessões e outros actos da administração (pareceres), Almedina, Coimbra, pág. 25.

uma obra pública”¹⁹. Trata-se, em suma, de uma figura contratual que tipicamente incorpora a concessão de uma obra pública mas que leva associada a concessão da exploração de um serviço.

De igual modo, também a concessão de serviços públicos poderá revestir a natureza de uma parceria público-privada. Tal poderá acontecer não apenas nas situações em que o estabelecimento a gerir é criado e instalado pelo concessionário, o que permite ligar esta figura à concessão de obras públicas, mas também nos casos em que se verifica a simples transferência do direito de exploração do serviço, passando este a correr por conta e risco do concessionário. Nesta última situação, quando o estabelecimento ou a infra-estrutura a explorar seja pertença de uma qualquer entidade que não o parceiro público, tal contrato assumirá a natureza de um contrato de colaboração, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, alínea f). Em qualquer das situações referidas estão presentes os dois elementos que caracterizam uma parceria, ou seja, o investimento e a exploração privadas.

Tendo em conta o seu objecto, entende-se que a concessão de serviço público se inclui na categoria genérica dos contratos de prestação de serviços. No entanto, vários indícios separam estas duas realidades. Um deles é a circunstância de a actividade do concessionário se fazer para os cidadãos, enquanto a prestação de serviços tem como destinatário a Administração. Além disso, enquanto que na concessão o que está em causa é a atribuição ao concessionário da gestão de um serviço público, na prestação de serviços não se altera a responsabilidade pela gestão do serviço que continua a ser da Administração. Por esta razão, as concessões são denominadas contratos de enquadramento e a prestação de serviços contratos de meios²⁰.

Embora o contrato de fornecimento contínuo também se encontre tipificado no CPA como um contrato administrativo²¹, a verdade é que não se encontra legalmente definido. Mas existe um conceito legal de fornecimento no artigo 2.º do DL n.º 41375, de 19 de Novembro, onde se refere como tal “a prestação de coisas móveis, avulsa ou continuada, quer se trate de bens existentes à data de aquisição, quer de bens cuja produção resulte de encomenda estipulada por contrato”.

A este propósito, o Supremo Tribunal Administrativo sustenta que ao conceito terminológico de “fornecimento contínuo de bens” apenas há que

¹⁹ PEDRO GONÇALVES, in Ob. cit., pág. 90 e 92.

²⁰ Neste sentido, cfr. PEDRO GONÇALVES, in Ob. cit., pág. 161.

²¹ No artigo 178.º, n.º 2, alínea g).

fazer acrescer o fornecimento de bens móveis “sem interrupção de tempo”²².

Este é também o entendimento da doutrina dominante. Como já salientava Marcello Caetano “o que é essencial no contrato de fornecimento contínuo é que o particular assuma a obrigação de fornecer continuamente as quantidades de coisas necessárias, ficando associado ao regular funcionamento do serviço administrativo”²³.

O contrato de gestão constitui um outro âmbito, igualmente importante, da técnica concessória, na medida em que se relaciona com a atribuição de direitos de gestão sobre certas actividades. O exemplo actualmente mais marcante deste tipo contratual parece-nos ser o dos contratos de gestão hospitalar previstos no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto.

Feita esta breve incursão pelos diversos instrumentos de regulação de uma parceria, haverá que determinar em que medida devem os mesmos ser objecto de controlo pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.

3. Contratos sujeitos a fiscalização prévia

Um primeiro requisito para que aponta o regime da fiscalização prévia é a existência de uma despesa ou encargo para o ente público, o que significa que tais contratos só terão que ser remetidos para visto no caso de representarem a assunção de encargos para a parte pública. Aliás, se assim não for não fará sentido falar em verificação do cabimento orçamental, um dos objectivos da fiscalização prévia.

Tendo em conta este requisito, não nos parece, à partida, que tal encargo exista no contrato de concessão em que a remuneração do concessionário provenha exclusivamente dos preços que os utentes pagam pelos serviços que ele presta ou pelos bens que fornece.

Um segundo requisito está relacionado, conforme já referimos, com o tipo legal de contrato. Nos termos do artigo 46.º, alínea b), estão sujeitos a

²² Acórdão do STA de 30 de Abril de 2002 (Processo n.º 47032 de 31 de Outubro de 2001), inédito.

²³ *In Ob. cit.*, pág. 1014.

fiscalização prévia apenas os **contratos de obras públicas** e de **aquisição de bens e serviços**.

Vimos já que duas das situações que podem configurar uma parceria público-privada são o contrato de prestação serviços e o contrato de concessão de serviço público. Apesar das diferenças, que ficaram assinaladas, ambos constituem modalidades de prestação de serviços, estando, nesta medida, sujeitos a fiscalização prévia.

O mesmo se diga a propósito do contrato de fornecimento contínuo. Pelas características que reveste constitui um contrato de prestação de bens, também ele sujeito à fiscalização prévia.

Também haverá lugar a fiscalização prévia se o contrato de parceria se configurar como um contrato de obras públicas, apesar das diferentes configurações que este tipo de contrato pode assumir em função do objecto.

Na maioria das situações, o contrato de parceria configura efectivamente a concepção e a execução de uma obra pública, com a particularidade de o concessionário, durante a fase da construção, actuar como dono da obra, para além das especialidades relativas à fase da exploração.

Contudo, além de poderem existir concessões de obras públicas puras, assim como concessões de serviços públicos igualmente puras, é possível celebrar-se contratos de parceria que reúnem elementos típicos de cada uma daquelas figuras: da execução de obras públicas e do exercício de actividades de serviço público.

Segundo a doutrina da combinação, o regime aplicável a estes contratos, designados por concessões mistas de obras públicas e de serviços públicos, deverá ser igualmente misto, entendendo-se que “a parte do conteúdo correspondente a cada um dos tipos combinados deverá ter o regime de legalidade que lhe corresponde segundo a natureza do seu objecto”. Entende ainda esta doutrina que em caso de dúvida quanto “à compatibilidade de dois regimes de legalidade diferentes num contrato misto em que pelo menos um dos objectos seja passível de acto administrativo parece que terá de se derivar para uma aplicação *sui generis da doutrina da absorção*, cumprindo globalmente o regime de legalidade mais exigente”²⁴.

²⁴ FREITAS DO AMARAL E LINO TORRAL, in *Ob. cit.*, pág. 183.

Aplicando esta doutrina ao problema em análise, também os contratos mistos de obras e serviços públicos devem ser submetidos a fiscalização prévia.

Por fim, os contratos de gestão e os contratos de colaboração estarão igualmente sujeitos a fiscalização prévia, na medida em que representarem assunção de encargos para o parceiro público e tiverem no seu objecto a realização de obra ou a prestação de um serviço.

C)

Parâmetros do regime de alteração das parcerias, face ao programa de concurso e caderno de encargos que estiveram na base do seu lançamento

O regime das alterações das parcerias encontra-se previsto no artigo 14.º do presente decreto-lei.

A este propósito, gostaríamos de começar por registar a opção do legislador pela previsão de um regime que se atém à definição da competência e dos procedimentos a observar, excluindo, assim, do seu campo de acção matérias tão importantes como a densificação das situações de facto que poderão dar origem a um procedimento de alteração das parcerias.

Esta opção que aqui damos conta afigura-se-nos, no entanto, consentânea com aquilo que parece ser o objecto do presente diploma e que é, como se refere no artigo 1.º “(...) a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas”²⁵.

Já o mesmo não se poderá dizer em relação ao âmbito de aplicação do regime contido no artigo 14.º, o qual abrange, em teoria, tal como resulta do número 1 do referido artigo, todas e quaisquer alterações, ou seja, quer as que ocorram antes quer as que ocorram depois da assinatura do contrato, por acordo dos dois parceiros ou por iniciativa de qualquer um deles.

Verifica-se, porém, pelo disposto no número 2 do mesmo preceito legal, a necessidade de distinguir as alterações que ocorram na vigência do

²⁵ Sublinhado nosso.

contrato das que sejam introduzidas antes de concluído o processo de contratação.

É que, na verdade, e embora se afirme, como deixámos sublinhado, logo no n.º 1 do artigo 14.º, que todas e quaisquer alterações estão sujeitas ao disposto no referido artigo, somente as alterações aos termos e condições de um contrato de parceria já celebrado estão sujeitas a tal regime. Significa que apenas nestes casos haverá lugar à notificação do Ministro das Finanças, por parte do ministério que der início à alteração, e à constituição da comissão de acompanhamento da alteração da parceria, tal como preceitua o n.º 2 do artigo 14.º.

Desta feita, também só haverá lugar à emissão dos dois pareceres referidos nos n.ºs 7 e 8 do artigo 8.º, para que remete o n.º 4 do artigo 14.º, se a alteração em causa incidir sobre o contrato de parceria.

A mesma deve ser a interpretação a dar ao disposto no n.º 5 do artigo 14.º que preconiza a intervenção do Ministro das Finanças nos termos e nas condições seguintes:

“Verificado o disposto no número anterior, o Ministro das Finanças emite parecer vinculativo sobre a alteração da parceria, no prazo de 30 dias, findos os quais e em caso de não emissão se tem o parecer omitido por favorável”.

Significa, em suma, que o regime constante do artigo 14.º apenas terá aplicação quando a alteração em causa incidir sobre os termos e condições de um contrato de parceria já celebrado.

É, pois, precisamente quanto a este tipo de alterações contratuais que se coloca a questão de saber quais os parâmetros do regime de alteração das parcerias, face ao programa de concurso e cadernos de encargos que estiveram na base do seu lançamento.

Em nosso entender, qualquer procedimento de alteração que seja levado a efeito ao abrigo do artigo 14.º não poderá implicar modificação dos termos do programa do concurso e do caderno de encargos, sendo fundamentalmente duas as razões que nos levam a afirmá-lo.

Em primeiro lugar porque o programa do concurso e o caderno de encargos constituem duas das condições de lançamento da parceria que, nos termos do artigo 8.º, n.º 9, são aprovadas mediante despacho conjunto

dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, pelo que a alteração dos seus termos só poderá ocorrer mediante alteração do referido despacho. Ora, quanto a este ponto, o artigo 14.º não contempla intervenção outra por parte do Ministro das Finanças que não seja a de emissão de um parecer vinculativo sobre os termos da alteração que se pretende ver consolidada.

Além disso, conforme tivemos já oportunidade de sublinhar, a tramitação contemplada no artigo 14.º reporta-se, apenas, às alterações que incidam sobre os termos e as condições do contrato de parceria já celebrado, sugerindo-se assim que em causa estão modificações contratuais e não alterações às condições em que assentou o lançamento da parceria.

Em face ao exposto, é nosso entendimento, salvo melhor, que o regime constante do artigo 14.º não poderá pôr em causa as condições a que obedeceu o lançamento da parceria, constituindo, pelo contrário, elementos balizantes do regime ora em apreço no sentido em que os seus termos não poderão ser objecto de alteração.

C1

Identificação e designação da entidade encarregue da renegociação do projecto

No âmbito de um processo de alteração de um contrato de parceria já firmado, o diploma em apreço preconiza que o mesmo seja conduzido por uma entidade. Nos termos do artigo 14.º, n.º 3, esta entidade é designada pelo ministério da tutela sectorial. Quanto à sua constituição, sendo o diploma omissivo, é nosso entendimento que ela será livremente determinada pelo ministro encarregue da sua designação, isto é, pelo ministro da tutela.

Convém, no entanto, ter presente que neste processo intervém, ainda, uma comissão de acompanhamento da alteração da parceria, constituída mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial e cuja composição terá de observar o disposto no n.º 3 do artigo 8.º, ou seja, um mínimo de dois e um máximo de cinco membros em representação de cada um dos referidos ministérios.

Em consonância com a designação que o diploma em apreço lhe atribui, esta comissão terá apenas como função acompanhar o processo de alteração, conferindo-lhe o legislador competência para solicitar à entidade encarregue da alteração informações sobre o processo de alteração, emitir as recomendações que considerar convenientes e para emitir dois pareceres,

cabendo, em particular, aos membros nomeados pelo Ministro das Finanças a análise da conformidade da minuta das alterações contratuais com os pressupostos em que assentou a contratação, previstos no n.º 1 do artigo 6.º, e com os princípios subjacentes à partilha de riscos, constantes do artigo 7.º do mesmo diploma.

Fazendo uma interpretação do n.º 3 do artigo 14.º reportado ao seu elemento gramatical, é nosso entendimento que a entidade encarregue do processo de alteração é designada e constituída pelo ministério da tutela sectorial.

C2

Natureza do parecer vinculativo referido no n.º 5 do artigo 14.º

A temática em epígrafe surge na sequência da fórmula um pouco dúbia adoptada pelo legislador de atribuir carácter vinculativo ao parecer do Ministro das Finanças e de ao mesmo tempo omitir o órgão com competência decisória, o que suscita a questão de saber em que categoria de actos o parecer em causa se inclui, isto é, se na categoria dos actos preparatórios se na dos actos definitivos.

A fim de melhor enquadrarmos o referido acto, vejamos, em primeiro lugar, o que dispõe o Código de Procedimento Administrativo sobre este tipo de actos.

Atento o disposto no respectivo artigo 98.º, os pareceres podem ser obrigatórios ou facultativos, vinculativos ou não vinculativos.

De acordo com a noção legal, obrigatórios são aqueles pareceres cuja solicitação ou emissão a lei preveja como formalidade essencial de um determinado procedimento; facultativos aqueles que a lei prevê poderem ser solicitados ou que a autoridade administrativa pode, no âmbito dos seus poderes de direcção, solicitar²⁶.

Diferentemente, estaremos na presença de um parecer vinculativo quando o seu conteúdo tiver de ser acatado pelo órgão com competência para decidir²⁷. Convirá, no entanto, ter presente que dentro desta categoria

²⁶ Neste sentido, cfr. por todos MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES – J. PACHECO DE AMORIM, Código de Procedimento Administrativo, 2ª. Ed., Almedina, Coimbra, 1997, pág. 444.

²⁷ Idem, pág. 369.

de pareceres a doutrina precisa que há os que são vinculativos em absoluto “qualquer que seja o respectivo conteúdo, porque a decisão final tem sempre que se acolher às suas conclusões, e outros que só o são relativamente, se a sua conclusão for em certo sentido (negativa ou positiva), ficando o órgão com competência decisória, na hipótese contrária, “livre” para agir, como entender mais adequado à realização dos interesses públicos envolvidos”²⁸. Significa que quando o parecer reveste uma vinculatividade absoluta as suas conclusões terão de ser obrigatoriamente acatadas pela instância decisória, homologando-as ou transpondo-as para a fundamentação da sua decisão. Nestes casos, aliás, conforme sustenta Mário Esteves de Oliveira, “a instância decisória nem sequer está obrigada a ponderar ou a ajuizar sobre o que se sustenta no parecer, **no que respeita ao conteúdo (total ou parcialmente) vinculativo daquele**: o que tem que fazer, é apenas, digamos assim, averiguar da legitimidade formal do parecer (...) e, confirmada ela, tirar das conclusões do parecer as necessárias implicações em termos de decisão (quando não se trate, pura e simplesmente, de as homologar)”²⁹.

Como se dispõe no n.º 2 do artigo 99.º e salvo disposição em contrário, os pareceres previstos em lei são obrigatórios e não vinculativos, o que significa que, em regra, tais actos, quando legalmente previstos, constituem procedimento essencial (obrigatório) mas o seu conteúdo ou sentido não vincula a entidade destinatária (não vinculativo).

Ora, o parecer referido no n.º 5 do artigo 14.º constitui uma excepção à regra, por se tratar de um caso em que a lei se refere expressamente a sua vinculatividade, fazendo-o, aliás, em termos absolutos, uma vez que se omite o sentido em que o mesmo vincula (positivo ou negativo).

Finalmente, questão ponderosa é a de saber se devemos considerar tal parecer como um acto meramente preparatório ou antes como acto definitivo e se, prevalecendo a primeira concepção, qual o órgão com competência decisória.

A discussão em torno da natureza jurídica dos pareceres surgiu na doutrina, bem como na jurisprudência, a propósito da recorribilidade ou não de tais actos.

Apesar das diferentes posições, é pacificamente aceite que os pareceres tanto podem incluir-se na categoria dos actos preparatórios como na dos

²⁸ Ibidem, pág. 445.

²⁹ In Ob. cit., pág. 445.

actos definitivos. A opção por uma ou por outra das referidas posições depende das características do acto em causa, sobretudo da sua vinculatividade ou não.

Para Freitas do Amaral, por exemplo, os Pareceres integrar-se-iam em regra nos actos opinativos. Tratar-se-iam de actos que não traduzem afirmações de vontade, mas sim simples declarações de inteligência, versando sobre questões de natureza técnica ou jurídica. Contudo, já quanto aos pareceres vinculativos, na realidade quem decide é quem emite o parecer, sendo que “esta é que será a verdadeira decisão: a decisão da segunda entidade é apenas uma formalização de algo que estava pré-determinado no parecer”³⁰.

Marcello Caetano, por seu lado, qualificava os pareceres vinculativos não como pareceres mas antes como actos definitivos carecidos de homologação para que possam ser executáveis³¹.

Do mesmo modo, Mário Esteves de Oliveira, P. Gonçalves e P. Amorim sustentam que os pareceres vinculativos são de homologação obrigatória, na medida em que só assim “os fundamentos do parecer passam a ser os fundamentos do acto administrativo, e a respectiva conclusão, a sua decisão”³².

Significa, em suma, que mesmo no caso dos pareceres que por si só são veiculadores de uma regulamentação imediata, no sentido em que irremediavelmente condicionam a decisão final, se entende haver lugar a uma decisão final, uma vez que o elemento vinculativo que tais pareceres revestem não é suficiente para os descaracterizar como actos meramente instrumentais³³.

É precisamente o que acontece no caso em apreço. Na verdade, e apesar de o parecer do Ministro das Finanças revestir carácter vinculativo, na medida em que o processo de alteração só poderá prosseguir se a posição por ele veiculada for favorável, o mesmo não deixa de ser um acto instrumental ou preparatório do referido processo, exigindo-se, nessa medida, a

³⁰ In Direito Administrativo, vol. III, Lisboa, 1989, pág. 138.

³¹ Vd. in Manual de Direito Administrativo, vol. II, 10ª. Ed., Almedina, Coimbra, 1990, pág. 1320.

³² In Ob. cit., pág. 513.

³³ Também neste sentido, cfr. ROGÉRIO SOARES, Direito Administrativo, pág. 136.

adopção de acto que com carácter definitivo homologue as conclusões que dele haverá a extrair.

Esta é, aliás, a única interpretação que se afigura compatível com o facto de se cominar a falta de parecer com o efeito tácito de favorabilidade, sugerindo-se, assim, que tal parecer poderá nem sequer chegar a ser emitido.

Resta, pois, saber qual é que é a instância decisória.

Quanto a esta problemática, vimos já que o artigo 14.º é completamente omisso. Afigura-se-nos, no entanto, legítimo considerar que essa instância seja quem, nos termos do presente diploma, tem a seu cargo a condução do processo de alteração. Ora, conforme deixámos já sublinhado, tal processo é conduzido pelo Ministro da Tutela, apesar da existência de uma comissão de acompanhamento da alteração da parceria, criada e constituída pelo Ministro das Finanças. Nos termos do presente diploma, é a tutela que dá início ao estudo e preparação de uma alteração (n.º 2 do artigo 14.º), sendo também a tutela que procede à criação da entidade que ficará encarregue da renegociação do projecto (n.º 3 do mesmo artigo).

D)

Membros da comissão de acompanhamento do projecto vs membros da comissão de avaliação das propostas. Compatibilidade ou incompatibilidade?

O que está em causa nesta questão é saber se há motivos para que os membros — ou alguns dos membros — que compõem a comissão de acompanhamento da preparação do projecto de parceria³⁴, podem ou não, posteriormente, vir a fazer parte da comissão de análise das propostas³⁵.

Antes de avançarmos com a nossa posição sobre esta questão, vejamos o enquadramento jurídico que sustenta estas comissões.

³⁴ Constituída nos termos do art. 8.º, n.º 3 do Decreto-lei n.º 86/2003.

³⁵ Prevista no art. 9.º do mesmo diploma. Mas convenhamos que melhor sistemática apontaria para que esta comissão estivesse regulada após a matéria que consta do actual art. 10.º desse Decreto-lei n.º 86/2003.

Os membros da comissão de acompanhamento — que terá um mínimo de 2 membros e um máximo de 5 — encontram-se em representação dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial³⁶.

Por seu turno, a comissão de avaliação de propostas é composta por representantes dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial³⁷.

Sendo coincidentes a composição teórica de uma e outra comissão parece efectivamente poder dar-se essa cumulação de funções nestas duas comissões pelas mesmas pessoas e em representação dos mesmos ministros. Vejamos se há razões materiais que afastem — ou que justifiquem o afastamento — esta possibilidade de sobreposição.

Avançamos desde já que a nossa posição vai no sentido de tal impedimento ou incompatibilidade não se justificar.

E dizemo-lo pela simples razão de estas comissões, e por conseguinte os seus membros, intervirem neste processo da parceria público-privada em momentos bem distintos. Daqui decorre, em nosso entender, que a participação numa fase prévia ao lançamento da parceria, como aquela em que é interveniente a comissão de acompanhamento do projecto de preparação da parceria, não prejudica em nada, nem compromete, a futura participação dos seus membros em sede de avaliação das propostas apresentadas.

Não aplicamos aqui analogicamente as condicionantes que encontramos no art. 60.º, n.º 4 do Decreto-lei n.º 59/99, porque não encontramos nestas duas situações semelhanças suficientes para tal³⁸.

Note-se que nesse art. 60.º do Decreto-lei n.º 59/99 o que está em causa é a existência e funcionamento de duas comissões que se pronunciam ambas no mesmo momento pré-contratual. Pronunciam-se ambas durante o decurso do concurso público, embora em fases diferentes mas sucessivas.

³⁶ Art. 8.º, n.º 3, in fine.

³⁷ Art. 9.º, n.º 1.

³⁸ Coisa diferente, e perfeitamente possível, é chegarmos à aplicação directa deste art. 60.º (c do seu n.º 4), no caso de o contrato pelo qual se corporiza a parceria público-privada estar submetido ao regime jurídico do Decreto-lei n.º 59/99, em virtude de interpretação que antes demos ao estatuído no art. 10.º do Decreto-lei n.º 86/2003. Nesta situação repita-se, a incompatibilidade existe entre estas duas comissões — comissão de abertura de concurso e comissão de análise das propostas — e não entre a comissão de acompanhamento do projecto de parceria em preparação e a comissão de avaliação das propostas.

E, atendendo a essa proximidade de intervenção, o legislador quis rodear a actividade destas comissões de alguns cuidados limitando, ainda que não em termos absolutos³⁹, a presença dos mesmos membros em ambas as comissões.

A comissão de abertura de concurso prevista no art. 60.º do Decreto-lei n.º 59/99 tem as suas competências dispersas pelas fases de *abertura do concurso e apresentação da documentação*, no *acto público do concurso* e na *qualificação dos concorrentes*.

No exercício destas competências, esta comissão, entre outros actos, pronuncia-se sobre a habilitação dos concorrentes⁴⁰, pronuncia-se também, embora sob um ponto de vista estritamente formal, sobre a admissão das propostas⁴¹ e avalia a capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes⁴².

Por sua vez a comissão de análise das propostas actua em sede de *análise das propostas e elaboração de relatório* e na fase da *adjudicação*⁴³. No desempenho destas funções, a comissão de análise das propostas elabora um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, ordenando-as para efeitos de adjudicação⁴⁴.

Actuando estas duas comissões embora em diferentes fases, mas ainda dentro do mesmo processo concursal, entendeu por bem o legislador rodear a sua composição de alguns cuidados, tendo em vista preservar a transparência na concretização desta composição e prevenir eventuais decisões não imparciais. Poderia, como facilmente se vislumbra, haver a tentação da parte de um membro, ao ter votado⁴⁵ uma vez sobre a admissão de um determinado concorrente, manter simplesmente o seu sentido de voto para

³⁹ Um terço dos membros pode ser simultaneamente designados para a comissão de abertura de concurso e para a comissão de análise das propostas. Vide, de novo, o n.º 4 do art. 60.º.

⁴⁰ Vide art. 92.º do Decreto-lei n.º 59/99.

⁴¹ Art. 94.º.

⁴² Art. 98.º.

⁴³ Vide art. 59.º, alíneas d) e c), por remissão do art. 60.º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 59/99.

⁴⁴ Art. 100.º, n.º 2.

⁴⁵ Favorável ou desfavoravelmente, para a nossa análise o argumento funciona em ambos os sentidos de voto.

a proposta, sem cuidar de analisar esta. Ou ter dificuldade em alterá-lo, sob o temor de acusações de falta de coerência⁴⁶.

Ora, tais preocupações, cremos, não se encontram presentes nas comissões que agora se analisam e que resultam do disposto nos artigos 8.º e 9.º do Decreto-lei n.º 86/2003. É que estas, repita-se, operam em fases bem diferenciadas do processo de parceria. A primeira funciona no acompanhamento do projecto de parceria em preparação, pelo que as condições em que a parceria irá decorrer serão objecto apenas de uma análise em abstracto e não já perante uma qualquer proposta que lhe seja apresentada. Enquanto a comissão a que se reporta o art. 9.º opera já em sede de avaliação das propostas concretas apresentadas pelos candidatos.

Parece-nos mesmo ser de toda a conveniência que alguns dos membros da comissão de acompanhamento do projecto de parceria em preparação façam também parte da comissão de análise das propostas. Note-se, além do mais, que a comissão de avaliação das propostas tem entre as suas incumbências a *da avaliação do mérito relativo das propostas, tendo especialmente em conta o tipo de avaliação prevista na alínea c) do n.º 1 do art. 6.º*⁴⁷. Por seu lado, os membros — ou alguns deles — nomeados pelos ministérios para a comissão de acompanhamento do projecto de parceria em preparação, emitem um parecer em que analisam em especial a conformidade da versão definitiva do projecto de parceria com o disposto no n.º 1 do art. 6.º⁴⁸. Cremos pois que estes sujeitos dispõem de uma vantagem informativa e de um conhecimento técnico daquele projecto de parceria que não deve ser desaproveitada em sede de análise concreta das propostas. Pelo menos o legislador, em nossa opinião, não quis afastar a possibilidade deste aproveitamento.

E)

A observância do artigo 16.º/2 da Lei de Enquadramento Orçamental pelo presente diploma

Conforme tivemos já oportunidade de sublinhar em estudos anteriores, um dos aspectos mais inovatórios do regime contido na nova Lei de Enqua-

⁴⁶ É verdade que esta possibilidade não está de todo afastada pelo n.º 4 do art. 60º do Decreto-lei n.º 59/99, mas é impedida a formação de maioria pelos membros que transitam da comissão de abertura de concurso para a comissão de análise das propostas.

⁴⁷ Vide art. 9.º, n.º 2, in fine.

⁴⁸ Art. 8.º, n.º 8.

dramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) relaciona-se com a subordinação dos investimentos em regime de financiamento privado à disciplina orçamental.

De entre tais aspectos destaca-se a exigência de uma avaliação prévia que seja capaz de determinar as vantagens de um projecto de investimento realizado em parceria, tendo por base a elaboração de programas alternativos com exclusão dessa parceria, ou seja, com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas (artigo 16.º, n.º 2 da LEO). Trata-se, no fundo, de uma avaliação que permitirá determinar em que medida as novas formas de financiamento e exploração privadas são ou não mais vantajosas do que recurso imediato à dívida e à gestão públicas.

Em consonância com tal exigência, o Decreto-Lei n.º 86/2003 contempla, entre os pressupostos do lançamento e a da contratação de uma parceria público-privada, *“a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no artigo 16.º, n.º 2, da lei de enquadramento orçamental (...)”*⁴⁹.

Apesar de tal avaliação não estar claramente determinada, subentende-se, face ao disposto no artigo 8.º do decreto-lei em análise, que este procedimento deverá ter lugar durante a fase de preparação e estudo da parceria e que será realizada pela comissão encarregue da preparação do projecto. Este nosso entendimento tem por base o disposto nos artigos 8.º/7 e 8 que apontam para a existência obrigatória de dois pareceres independentes que analisarão em especial a conformidade da versão definitiva do projecto de parceria, apresentada pela comissão encarregue da preparação e estudo do projecto, com o disposto no artigo 6.º/1 e no artigo 7.º do presente diploma, ou seja, com os pressupostos a que obedeceu o lançamento e contratação da parceria e com os princípios subjacentes à partilha de riscos.

Em face do exposto, entendemos estar assegurada, pelo menos do ponto de vista legal, a observância do disposto no artigo 16.º/2 da LEO.

⁴⁹ Cfr. art.º 6.º, n.º 1, alínea c).

F)

Densificação dos conceitos de encargo acumulado e investimento

O Decreto-lei n.º 86/2003 exclui do seu âmbito de aplicação algumas figuras, bem como outras situações apelando, neste caso, a critérios de esforço económico e financeiro. É assim que pela alínea d) do n.º 5 do art. 2.º se encontram excluídas do seu âmbito de aplicação: *Todas as parcerias público-privadas que envolvam um encargo acumulado inferior a 10 milhões de euros ou um investimento inferior a 25 milhões de euros, excluindo-se destes montantes os provenientes de fundos comunitários.*

A interpretação que damos às expressões usadas pelo legislador — “encargo acumulado” e “investimento” — depararam-se com uma dificuldade acrescida. Trata-se de expressões cuja utilização não é prática na linguagem utilizada nas finanças públicas.

Contudo, cremos que o sentido do primeiro — *encargo acumulado* — traduz o esforço que é pedido aos dinheiros públicos no decurso da totalidade da parceria público-privada. Estas, é bom lembrar, representam contratos cujos efeitos se estendem por períodos mais ou menos longos, mas sempre com um carácter plurianual. O esforço densificador deste conceito leva-nos a entendê-lo como o que da parceria resulta como custos ou responsabilidade financeira para o parceiro público.

Já em relação à expressão *investimento* parece-nos querer ela significar a totalidade dos montantes envolvidos na parceria, *i.e.*, o esforço conjunto que representa a participação quer dos privados, quer mesmo dos entes públicos. Ou seja, o que aqui se representa é o montante total envolvido na realização do projecto e não apenas o correspondente, num sentido mais técnico ou contabilístico, à formação bruta de capital fixo.

G)

Normas do Decreto-lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto — que regula as parcerias público-privadas no sector da Saúde — que colidam com o actual regime jurídico geral das parcerias público-privadas

O legislador, com a publicação do Decreto-lei n.º 86/2003 veio criar o regime jurídico geral de todas as parcerias público-privadas, sendo que a

este regime geral devem obedecer todos os regimes que sectorialmente e com especificidade existam ou venham a ser criados.

Esta intenção de um regime jurídico geral parece-nos óbvia, quer no articulado, quer no preâmbulo deste diploma.

No preâmbulo do Decreto-lei n.º 86/2003 pode ler-se: *Acresce que este diploma manifesta uma grande preocupação de articulação do regime geral, aplicável às parcerias público-privadas, com eventuais regimes sectoriais, os quais se podem revelar extremamente úteis para efeitos de lançamento de programas integrados de parcerias pelos vários ministérios. Assim, optou-se por uma concepção em que o regime ora aprovado funcionará como um regime de cúpula, que se atém ao essencial da disciplina que se pretende instituir, em detrimento de um regime mais vasto, contendo numerosas normas de natureza supletiva. Prevê-se, assim, a existência de regimes sectoriais, mas que surgirão com uma função complementar deste e não derogatória.*

Para no parágrafo seguinte se acrescentar: *Esta concepção inspira-se numa filosofia, por um lado de criação no Estado de competências e procedimentos especializados, para fazer face ao crescimento expectável do sector das parcerias e, por outro, de estímulo de uma intensa colaboração interministerial, sistematizada, de forma a garantir que as diversas componentes do projecto são abordadas com a maior profundidade sem, no entanto, se perder a visão de conjunto.*

Termina o preâmbulo deste diploma com uma nova referência a esta co-habitação de regimes: *A tramitação prevista no presente diploma responde à necessidade, de há muito sentida, de um enquadramento geral, contendo regras de disciplina genéricas e as linhas de conexão entre a realização deste novo tipo de despesa pública e a disciplina orçamental, convivendo harmonicamente com a eventual criação, quando se justifique, de regimes sectoriais para o lançamento de programas integrados de parcerias e a contratação dos parceiros nas várias áreas da actividade pública.*

No articulado encontramos também referências a esta relação entre o Decreto-lei n.º 86/2003 e eventuais diplomas sectoriais em sede de parcerias público-privadas. Veja-se, desde logo o art. 1.º que ao definir o âmbito do diploma refere que *este tem por objecto a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação,*

concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas.

No art. 3.º temos a consagração expressa da prevalência das normas do Decreto-lei n.º 86/2003: *O disposto no presente diploma prevalece sobre quaisquer outras normas, relativas a parcerias público-privadas.*

Cuidou ainda o Decreto-lei n.º 86/2003 de alterar a redacção de três artigos do diploma que define os princípios e os instrumentos para o estabelecimento das parcerias em saúde⁵⁰, Decreto-lei n.º 185/2002, bem como de revogar o art. 4.º deste mesmo diploma⁵¹.

Da nova redacção dada aos artigos do Decreto-lei n.º 185/2002, apenas duas tiveram carácter inovador para a temática que agora nos ocupa.

Assim, a nova redacção do art. 1.º daquele diploma apenas veio aclarar a submissão às regras e princípios do regime geral das parcerias público-privadas.

A nova redacção dada ao art. 18.º veio retirar, como consequência da prevalência do regime geral das parcerias sobre este regime sectorial, a competência ao Ministro da Saúde para fixar, por despacho seu, outra modalidade de remuneração da entidade gestora.

Temos ainda a nova redacção que do Decreto-lei n.º 86/2003⁵² resultou para o art. 12.º do Decreto-lei n.º 185/2002. Nesta encontramos a substituição da competência do Ministro da Saúde para *autorizar a abertura de procedimentos conducentes à outorga de contratos de gestão*⁵³ pela competência para *autorizar o lançamento da parceria*⁵⁴. Desapareceu da esfera do Ministro da Saúde a competência para *autorizar a prorrogação dos prazos dos contratos*⁵⁵. Por outro lado, figura na nova redacção a competência do mesmo ministro para *autorizar a introdução de modificações aos contratos de gestão*⁵⁶. A nova redacção dada também ao n.º 2 deste art. 12.º faz uma nova remissão expressa para o regime do Decreto-lei n.º 86/2003, reforçando assim a prevalência deste sobre o regime jurídico sectorial.

⁵⁰ Art. 17.º.

⁵¹ Art. 18.º.

⁵² Vide art. 17.º.

⁵³ Art. 12.º, n.º 1, alínea a), redacção primitiva.

⁵⁴ Idem, nova redacção.

⁵⁵ Art. 12.º, n.º 1, alínea c), redacção originária.

⁵⁶ Alínea c) do art. 12.º, n.º 1, na nova redacção.

A revogação expressa do art. 4.º do Decreto-lei n.º 185/2002, abriu caminho para a aplicação plena das regras procedimentais que se encontram no Decreto-lei n.º 86/2003, com a distribuição de competências que neste último diploma ficou consagrada.

Temos assim por evidente, para nós, que qualquer dúvida interpretativa no que ao disposto em regimes jurídicos sectoriais no âmbito das parcerias público-privadas — e, por identidade de razão, no caso do Decreto-lei n.º 185/2002 — deve ser resolvida por recurso às regras e princípios gerais constantes do Decreto-lei n.º 86/2003.

Da mesma forma qualquer incompatibilidade de regimes jurídicos, potencialmente de aplicação cumulativa, deve culminar com a cedência do disposto no regime sectorial contraditório com o que se consagrou em sede de regime geral.

É assim que, para nós, para além das derrogações e revogações expressas a que o diploma de 2003 operou no que ao regime jurídico das parcerias público-privadas no sector da saúde respeita, há ainda a ter em conta outras que se deram embora de forma tácita⁵⁷, mas não com menor valor reformatório.

Temos assim por revogado tacitamente o disposto no art. 14.º, n.º 3 do Decreto-lei n.º 185/2002, na medida em que atribui competência ao Ministro da Saúde para, por despacho, aprovar o programa do procedimento e o caderno de encargos, porque contraditório com o disposto no art. 8.º, n.ºs 9 e 10, alíneas a) e b) do Decreto-lei n.º 86/2003.

Da mesma forma — e por conseguinte com a mesma consequência jurídica da revogação⁵⁸ — temos por revogado o disposto no art. 24.º do Decreto-lei n.º 185/2002. A leitura que fazemos da integração sistemática destes dois diplomas — Decreto-lei n.º 185/2002 e Decreto-lei n.º 86/2003 —, leva-nos a concluir pela falta de base de sustentação própria para o que ali se dispõe, por um lado, e, pior ainda, não encontramos meio de o compatibilizar com os procedimentos com que o Decreto-lei n.º 86/2003 rodeou o regime de alterações das parcerias. A intervenção obrigatória e nos termos em que está regulamentada, por parte do Ministro das Finanças, parece inviabilizar qualquer alteração das parcerias vigentes, com recurso à mediação ou arbitragem.

⁵⁷ Sobre a revogação tácita, Vide, entre muitos, Oliveira Ascensão, in *O Direito. Introdução e Teoria Geral. Uma perspectiva Luso-brasileira*, Almedina, 11.ª edição, 2001, pp. 300 e ss..

⁵⁸ E na mesma modalidade, i.e., revogação tácita.

O mesmo podemos dizer do que se dispõe no Decreto Regulamentar n.º 14/2003, de 30 de Junho, através do qual se aprova o caderno de encargos tipo dos contratos de gestão que envolvam as actividades de concepção, construção, financiamento, conservação e exploração de estabelecimentos hospitalares⁵⁹.

Tudo o que aí se regulamenta está submetido às regras constantes do Decreto-lei n.º 185/2002 (diploma que o Decreto Regulamentar n.º 14/2003 vem regulamentar), mas também, e para o que nos interessa neste ponto do presente estudo, ao que dispõe o Decreto-lei n.º 86/2003.

Destaquemos alguns pontos onde se poderão encontrar maiores dificuldades de coordenação de regimes jurídicos:

Quando no caderno de encargos tipo aprovado por este decreto regulamentar se dispõe, no art. 2.º, n.º 2 que “o contrato de gestão será celebrado pela entidade pública que venha a ser designada pelo Ministério da Saúde” tal não significa que não tenha de ser respeitado o disposto no Decreto-lei n.º 86/2003, nomeadamente as regras procedimentais que levam à adjudicação (art. 11.º deste último diploma).

Da mesma forma que quando no art. 61.º se prevê a existência de uma comissão de acompanhamento permanente a designar pela entidade pública, tal comissão terá que respeitar o que se dispõe no art. 12.º do Decreto-lei n.º 86/2003, *i.e.*, “os poderes de fiscalização e controlo da execução das parcerias são exercidos por entidade ou serviço a indicar pelo Ministro das Finanças para as matérias económicas e financeiras e pelo ministro da tutela sectorial para as demais”.

De igual modo, as possibilidades que se abrem de modificação do contrato (art. 71.º e seguintes do decreto regulamentar) decorrerão dentro daquilo que se estipula em sede de regime geral para as alterações das parcerias (art. 14.º do Decreto-lei n.º 86/2003)⁶⁰.

Podemos mesmo afirmar, cremos que sem grande margem de erro, que na feitura deste decreto regulamentar foi levado em linha de conta o regime jurídico que resulta do Decreto-lei n.º 86/2003 e que se pretendeu respeitar tudo o que aí se dispunha.

⁵⁹ Publicado no Diário da República, I série B de 30 de Junho de 2003.

⁶⁰ Reptámos a referência supra quanto às nossas dúvidas que se levantam quanto à possibilidade de modificações na parceria por via da mediação e arbitragem, tal como agora se estatui no art. 74.º do Decreto Regulamentar.

A tal não será, certamente, estranho o facto de ambos os diplomas, aprovados em Conselho de Ministros no espaço de meses, se nos apresentarem com as assinaturas dos mesmos intervenientes: Primeiro-Ministro; Ministra das Finanças e Ministro da Saúde.

Outros dois pontos nos indiciam a coerência dos regimes que se quiseram instituir: Por um lado, a referência que é feita no art. 23.º, n.º 2, do decreto regulamentar, de que “à renovação do contrato de gestão é aplicável o procedimento previsto no art. 14.º do Decreto-lei n.º 86/2003”. Por outro, o reconhecimento expresso de que a extinção das parcerias na saúde está sujeita a autorização dos Ministros das Finanças e da Saúde (art. 86.º, n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 14/2003).

H)

Outras questões que resultam deste novo regime jurídico

Uma outra questão que nos parece inovadora neste diploma em relação ao Decreto-lei n.º 185/2002, ou pelo menos à leitura que deste diploma fizemos no Estudo n.º 13/2002-DCP, prende-se com a possibilidade da associação em parceria poder envolver apenas capitais públicos.

Nesse Estudo escrevemos que não nos parecia viável a existência de parcerias público-públicas⁶¹, quer pela forma como o decreto-lei trata as parcerias em saúde, quer pelo objecto desse diploma⁶².

Foi nossa opinião que o parceiro da parte pública teria de ser sempre uma entidade pertencente a um sector que não o público. Estendíamos a letra da lei incluindo as entidades do sector cooperativo que o legislador tinha omitido. Esta visão mereceu agora no Decreto-lei n.º 86/2003 consagração expressa⁶³.

No entanto o legislador permite agora que a parcerias se nos apresentem como a associação de entes públicos. E fê-lo de forma expressa e inequívoca ao referir no art. 2.º, n.º 3 que *o presente diploma é igualmente aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública [...]*.

⁶¹ Estudo n.º 13/2002-DCP, 1.2.1., p. 15.

⁶² Vide art. 2.º do Decreto-lei n.º 185/2002.

⁶³ Art. 2.º, n.º 3.

No entanto, como é bom de ver, esta consagração legal — a qual não podemos contornar — traz-nos dificuldades acrescidas na interpretação e aplicação das regras e princípios enunciados neste diploma, que se quis que fosse o regime jurídico das parcerias público-privadas⁶⁴ [sublinhado, obviamente, nosso].

Princípios como a repartição de responsabilidades⁶⁵, partilha de riscos⁶⁶ e o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos⁶⁷ colocam questões de resolução difícil quando estivermos em presença de parcerias público-públicas, sujeitas à aplicação deste decreto-lei.

No entanto, e também pela prevalência que já analisámos, que resulta do art. 3.º, somos forçados a admitir que também em sede de parcerias na saúde é possível que esta resulte da associação de entidades públicas.

I)

Conclusões

Face ao exposto, é possível extrair as seguintes conclusões:

- I — O Decreto-lei n.º 86/2003 veio trazer regras procedimentais novas que cumulam com as já existentes e aplicáveis aos modelos contratos através dos quais se corporizam as parcerias público-privadas;
- II — Tendo em conta o grau de incidência da fiscalização prévia e a tipologia de contratos subjacente a uma parceria público-privada, apenas estão sujeitos a visto deste Tribunal os que reúnam os dois seguintes requisitos:
 - a) — sejam geradores de despesa, e

⁶⁴ Foi sempre neste pressuposto que todo o enquadramento e toda a sistemática do diploma foram pensados. E é numa verdadeira parceria público-privada que este diploma se consegue aplicar sem demasiados problemas interpretativos.

⁶⁵ Art. 5.º.

⁶⁶ Art. 7.º.

⁶⁷ Art. 4.º.

Vide, preâmbulo do Decreto-lei n.º 86/2003: Instituem-se, assim, princípios gerais de eficiência e economia relativos à repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado que permitam dotar a relação contratual subjacente de uma harmonia e equilíbrio ao nível da repartição dos encargos e da distribuição do risco.

b) — enquadráveis na figura dos contratos de obras públicas e de aquisição de bens e serviços.

III — À partida, qualquer dos instrumentos de regulação jurídica referidos no artigo 2.º, n.º 4, poderá estar sujeito a fiscalização prévia, na medida em que representarem a assunção de encargos para a parte pública e tiverem no seu objecto a realização de obra ou a aquisição de bens e serviços.

IV — Relativamente às questões colocadas em C), é nosso entendimento, salvo melhor que:

a) — Qualquer processo de alteração conduzido ao abrigo do artigo 14.º do presente diploma não poderá implicar modificações dos termos do programa de concurso e do caderno de encargos, por duas razões fundamentais:

- por um lado, porque o programa de concurso e o caderno de encargos constituem duas das condições a que obedece o lançamento da parceria fixadas mediante despacho conjunto dos ministros das finanças e da tutela, pelo que a alteração dos seus termos só poderia ocorrer mediante alteração do referido despacho, coisa que o artigo 14.º não contempla;
- por outro lado, a tramitação contemplada no artigo 14.º reporta-se, apenas, às alterações que incidam sobre os termos e condições de contrato de parceria já celebrado, sugerindo-se, assim, que em causa estão apenas modificações contratuais e não alterações às condições em que assentou o lançamento da parceria;

b) — Fazendo uma interpretação do artigo 14.º, n.º 3, reportada ao seu elemento gramatical, a entidade encarregue do processo de alteração é designada e constituída pelo ministério da tutela sectorial;

c) — Apesar de revestir carácter vinculativo, o parecer do Ministro das Finanças referido no n.º 5 do artigo 14.º reveste a natureza de acto instrumental ou preparatório do processo de alteração, sendo, por isso, necessário a adopção de acto posterior que, com carácter definitivo, homologue as conclusões que do parecer haverá a extrair. A adopção de tal acto será da competência da instância que tem a seu cargo a condução do processo de alteração, ou seja, do ministro da tutela.

- V — Não nos parece haver qualquer incompatibilidade, de direito e de facto, quanto à coincidência subjectiva dos membros que integram a comissão de acompanhamento do projecto e a comissão de análise das propostas. Até nos parece de todo vantajoso que alguns dos membros possam acompanhar a fase de estudo e uma posterior de escolha;
- VI — Em consonância com o artigo 16.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental, o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do presente decreto-lei contempla, entre os pressupostos do lançamento e contratação de uma parceria “*a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no artigo 16.º, n.º 2, da lei de enquadramento orçamental*”. Subentende-se, face ao disposto no artigo 8.º do mesmo decreto-lei, que esta avaliação terá lugar durante a fase de preparação e estudo da parceria e será realizada pela comissão encarregue da preparação do projecto.
- VII — A expressão *encargo acumulado* presente no art. 2.º, n.º 5, alínea d) do Decreto-lei n.º 86/2003 deve ser entendida como o esforço que a parceria público-privada implica para os dinheiros públicos ao longo de todo o seu período de duração;
- VIII — *Investimento* significa, quanto a nós, a totalidade dos montantes — públicos e privados — envolvidos na parceria;
- IX — Para além das normas que o Decreto-lei n.º 86/2003 revogou expressamente no seu art. 18.º e daquelas que alterou através do art. 17.º, temos para nós como também revogadas, ainda que de forma tácita o disposto no art. 14.º, n.º 3 do Decreto-lei n.º 185/2002. O mesmo se nos afigura quanto ao art. 24.º do mesmo diploma;
- X — A consagração expressa de que o regime jurídico das parcerias público-privadas *é igualmente aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública* transporta para o interprete aplicador do direito dificuldades acrescidas de interpretação e aplicação do direito consagrado nesse diploma;

XI — O diploma, em toda a sua sistemática normativa encontra-se pensado para contratos nos quais exista uma efectiva repartição de responsabilidades, partilha de riscos entre entes públicos e privados que não são, com facilidade, ajustáveis a estas parcerias público-públicas.

É, o que antecede, o nosso Estudo

Alexandra Pessanha

Fernando Xarepe Silveiro

O CONTROLO DOS DINHEIROS PÚBLICOS NUMA ADMINISTRAÇÃO EM MUDANÇA ^{1 2}

Amável Raposo³

¹ I Congresso Nacional da administração pública: os vectores da mudança (INA, Centro de Congressos de Lisboa, 10/11NOV03)

² O presente texto acolhe suporte fáctico dos relatórios em anexo, o que o não descaracteriza como opinião exclusiva do seu autor.

³ Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Agradeço ao Presidente do INA o estimulante desafio que me propôs de, inserindo-me numa reflexão mais ampla sobre os Vectores de Mudança na Administração Pública, partilhar convosco um tema que, como juiz do Tribunal de Contas, profissionalmente me ocupa e preocupa.

Porque o Estado não tem conseguido realizar adequadamente os direitos e expectativas dos cidadãos, seja as de segurança e de justiça, seja as de educação, saúde, dotação de infra-estruturas e, em geral, as atinentes ao bem estar e à qualidade de vida, é preciso mudar.

Ou melhor, continuar a mudar pois que ninguém pode dizer que nos últimos 25 anos não tenha havido mudanças. Só que elas, conforme a perspectiva de quem as observa, têm sido ou erradas ou insuficientes ou contraproducentes ou inconsequentes.

Como órgão externo de controlo, o Tribunal de Contas, pela capacidade que tenha de auditar a Administração e de induzir melhorias quantitativas ou qualitativas, assume-se ele próprio como agente da mudança. Aberto, por seu turno, a acompanhar as transformações que ocorrem na sociedade, no Estado e na Administração Pública.

É uma interacção que sempre existiu no passado.

E que não deixará de existir no futuro.

Historicamente, o controlo dos dinheiros públicos assentava na verificação dos requisitos que devem ser observados na obtenção das receitas e na realização das despesas: se a lei as prevê, se estão inscritas no orçamento, se a despesa tem cabimento, se se observaram os procedimentos, nomeadamente, o concurso público, quando exigível.

Fosse prévio ou sucessivo, era um controlo formal.

O controlo prévio, tinha vocação universal e era eficaz: os actos ou contratos envolvendo despesa não podiam, em regra, ser executados sem que o Tribunal de Contas os declarasse em conformidade com a lei. Mas, sendo prévio, este controlo não garantia a boa execução deles.

Hoje, o controlo prévio tende a desaparecer¹.

E o que ficou, porque os Serviços podem, antes do Visto do Tribunal, dar execução aos contratos², perdeu força e eficácia.

Como está, perdida a virtualidade essencial que o caracterizava de, in ovo-llo, travar os actos e contratos feridos de ilegalidade financeira, não creio que hoje valha a pena manter o instituto do controlo prévio obrigatório³.

Quanto ao controlo sucessivo, ele tende hoje a deslocar-se da verificação formal da receita ou da despesa para a questão de saber, através de auditorias globais ou sectoriais, verticais ou horizontais, se com os recursos e meios disponíveis os Serviços públicos estão a alcançar os objectivos que justificam a sua existência.

Mais que a legalidade formal, o controlo sucessivo quer verificar a legalidade substancial.

Alguns, preferindo gerir os dinheiros públicos sem amarras que dizem lesivas da capacidade gestonária, vêem mesmo como inútil e caduca a exigência de formalidades e respectivo controlo.

Só que uma coisa são as formalidades geradoras de desperdício e de burocracia ou paralisadoras da capacidade gestonária, outra as formalidades que se destinam a preservar princípios tão essenciais, como:

¹ Com a lei 98/97, 26AGO, desapareceu o controlo prévio dos actos de pessoal e, dos contratos de empreitada e de aquisição de bens e serviços, em 2003, estão dispensados desse controlo os que não excedam € 310 330. Com as isenções de Visto obrigatório, induzidas por essa lei, dos 84 319 processos de Visto entrados em 1997, último ano em que ainda vigorou a lei 86/89, 8SET, passou-se, em 2002, para 3 882, dos quais, 2 618 relativos a contratos de empreitada e, destes, 491, 117 e 2010, respectivamente da Administração Central, Regional e Local.

² Artº 45º da lei 98/97. Hoje, são remetidos a controlo prévio, com frequência, nomeadamente, nas situações de trabalhos a mais, contratos que já estão executados e que, portanto, têm de ser pagos, haja ou não recusa do Visto.

³ Quando a submissão a controlo prévio não seja, por lei, obrigatória, antes seja decidida pelo Tribunal, no âmbito de acções de fiscalização a actos/contratos ainda não executados, a execução deles só pode ter lugar após o Visto (artº 49º, 1, 2 da lei 98/97), regime que deveria vigorar em todos os casos, pois é ele que corresponde à caracterização deste tipo de controlo como prévio. Regime que, outrossim, se coaduna com o diminuto número de contratos obrigatoriamente sujeitos a controlo prévio e com a formação de Visto tácito no prazo de 30 dias.

- A prerrogativa que o Povo delega no Parlamento para fixar no Orçamento as receitas que podem ser cobradas e as despesas que o Estado está autorizado a realizar. Quem cobra ou gasta à margem do que prevê o orçamento usurpa essa prerrogativa e essa competência.
- O acesso à Administração Pública com garantias de igualdade. Quem admite ou promove funcionários, com dispensa indevida de concurso público, subverte essas garantias.
- A concorrência na colaboração dos privados, a economicidade das obras e das prestações, a imparcialidade dos agentes administrativos.

As formalidades que garantem estes princípios não são preteríveis.

São exemplos a mostrar que da velha Administração nem tudo é descartável.

E que se queremos uma Administração nova temos de saber quais são os princípios e os valores a reter, que formalidades se exigem para os acautelar e quais são os métodos, os instrumentos e os processos a inventar.

Onde há complexidade em excesso, simplifique-se, onde há competências paralelas ou sobrepostas hierarquize-se, onde há formalidades caducas ou injustificadas eliminem-se.

Distinga-se, por outro lado, o que é mera irregularidade do que são ilegalidades financeiras sancionáveis e, destas, sujeitem-se a regime especialmente duro as que forem mais graves⁴. Meter tudo no mesmo saco retira força aos dispositivos legais e favorece a impunidade.

Definam-se com mais precisão as situações que podem determinar a perda de mandato, a reintegração de dinheiros públicos ou mera multa, afigurando-se que deveria ser o Tribunal de Contas a declarar a perda de mandato quando esta radique em responsabilidades financeiras de que só ele pode conhecer.

⁴ Norma sem extensão bem determinada é a al. b) do nº 1 do artº 65º da lci 98/97 que sanciona com multa a violação da “assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”, que põe no mesmo pé as normas substantivas e a vasta panóplia de normas procedimentais que precedem a despesa, incluindo irregularidades de cariz administrativo insusceptíveis de a afectar.

Corrija-se, alargando-o, o conceito de pagamentos indevidos. O actual, excluindo a reposição dos dinheiros públicos quando exista contraprestação efectiva para a entidade pública, não acautela interesses financeiros essenciais. Nem dá à norma a força preventiva que deveria ter. Pensemos numa obra ou numa aquisição de milhões de euros subtraída a concurso público, ou na admissão e promoção de funcionários à revelia das normas legais ou em despesa não inscrita no orçamento, sendo que é este, aprovado pelos órgãos de soberania, que dá adequada consideração aos interesses de ordem geral. A contrapartida efectiva pode estar lá, na obra feita ou nos bens ou serviços prestados. Mas essa contrapartida não compensa os danos causados aos interesses gerais da colectividade, ao controlo da despesa pública nacional, à repartição solidária da receita disponível, à concorrência, à igualdade de oportunidades. E não é com uma multa de centenas de euros que tais danos se reparam⁵.

A avaliação gestonária não deve abstrair do controlo da legalidade, pois que se os princípios não devem tolher a eficácia, esta também não pode obter-se à custa dos princípios e das formalidades que os preservam.

Muitos viram a avaliação gestonária, pela capacidade de se deslocar do casuístico e fragmentário para a análise de áreas específicas, destas para a actividade global de um serviço, de um departamento ou da Administração no seu conjunto, como geradora de uma dinâmica transformadora da Administração Pública. E capaz de induzir uma reorientação profunda do modelo de acção que antes caracterizava o Tribunal de Contas.

A verdade é que a dinâmica ainda não é evidente.

E no modelo de acção do Tribunal, como vem sendo interpretado, pesam factores que lhe retiram coerência e força⁶.

⁵ O conceito havido como demasiado restritivo é o que se contem no artº 59º, 2 da lei 98/97: "Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva". Ver também o nº 4 do artº 59º.

⁶ Refiro-me, em particular, à insignificante incidência da fiscalização concomitante que o legislador de 97 concebeu como podendo ter virtualidades para compensar a menor incidência do controlo prévio obrigatório. Quanto à fiscalização sucessiva, apesar do mérito indiscutível de algumas auditorias e relatórios e do impacto público que tiveram, continua problemática a capacidade de tais instrumentos para por si induzirem melhorias e transformações na Administração Pública ou para servirem de consistente suporte a acções de responsabilidade financeira. A atenção e o relevo que os media têm dado às acções do Tribunal são positivos. Mas é ilusório ancorar aí a eficácia delas. A força da Instituição reside no

Estão especialmente vocacionados para realizar o controlo gestionário, ao nível técnico, o Tribunal de Contas e, ao nível político, a Assembleia da República.

Os 2 planos não podem confundir-se: o Tribunal tem de evitar avaliações extravasando para considerações de ordem política e o Parlamento não pode cingir-se à mera racionalidade económico-financeira quando as questões também relevam de considerações de ordem política.

Sendo diferentes as suas lógicas, as 2 entidades não-de convergir e articular-se no sentido do aperfeiçoamento progressivo da acção administrativa e governativa. O que reclama do Tribunal rigor e consistência nas suas avaliações e do Parlamento impulso positivo no sentido de que elas não sejam meras constatações destituídas de consequências⁷.

Ora, a articulação ou não existe ou não tem produzido até hoje resultados visíveis.

Tendo o controlo por objecto, na sua vertente mais ampla, a legalidade formal, a legalidade substancial e a avaliação política, são essas as contas que ao cidadão contribuinte não-de prestar-se.

Como dono e destinatário dos dinheiros públicos, ele tem o inalienável direito de saber se o dinheiro de que abre mão para a satisfação das necessidades colectivas está a ser gerido dentro da legalidade, incluindo com critérios de economia, eficiência e eficácia e com critérios de racionalidade política, quando estes devam intervir.

O sistema nacional de controlo, que inclui as inspecções e serviços de auditoria interna, o Tribunal de Contas e o Parlamento, para que o contribuinte

que ela é, no que ela faz e no que ela consegue influir e transformar, não podendo estar dependente da atenção que os media entendam ou não dispensar-lhe.

⁷ Quando as infracções financeiras resultem dos pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado, sobre a Conta da Assembleia da República ou sobre as Contas das Regiões Autónomas, a efectivação de responsabilidades financeiras pelo Ministério Público está condicionada a participação da Assembleia da República ou das assembleias legislativas regionais (artº 5º, 3 da lei 98/97), dispositivo que há-de ser visto como destinado, não a amortecer, mas a dar legitimidade e força à acção de responsabilidade financeira, nomeadamente, quando ela deva ser dirigida contra membros do Governo ou altas individualidades da nossa Administração.

o possa ter como fiável e eficiente, tem de estar em condições de prestar essas contas ⁸.

Mas não pode esquecer-se que a qualidade e eficácia do controlo começam na forma como o Estado se organiza, como concebe os Serviços, como descentraliza ou desconcentra, como autonomiza Regiões ou Autarquias, como cria institutos, agências e departamentos, como cria ou participa em empresas, como transfere competências e recursos, como subsidia, como associa entidades e pessoas privadas a colaborarem na realização dos seus próprios fins.

Este é aspecto que há-de estar bem no espírito dos que repensam ou querem reformar a Administração Pública.

Se na reforma faltar determinação para prevenir e banir o despesismo, a estéril duplicação de estruturas e de cargos, a burocracia inútil, a falta de transparência, as transferências e subsídios sem suficiente definição e acompanhamento dos fins a que se hão-de destinar não se espere que o sistema de controlo o faça.

Sendo funções essenciais do controlo, a de constatar e a de corrigir, a debilidade desta é por todos reconhecida. Quanto àquela, é pacífico que as actuais auditorias substituíram com vantagem o tradicional exame documental das contas. Mas as auditorias, vedado que lhes está o recurso a meios que hoje são exclusivos da investigação penal, são insuficientes quando os desvios de dinheiros provêm de “habilidades” e de “manipulações” cuidadosamente dissimuladas. Como alguém disse, a propósito das contas dos partidos, o problema não é o que está nas contas mas o que elas escondem.

A incapacidade que existe de corrigir o que está mal é mais sentida nos organismos do sector empresarial do Estado que, estando sujeitos ao controlo do Tribunal de Contas, escapam à sua jurisdição e à consequente responsabilidade financeira.

Está fora de causa sujeitar à responsabilidade financeira os gerentes de uma empresa pública ou de uma empresa municipal por má gestão quando se

⁸ O Tribunal de Contas, em 2003, tem recensadas 10 263 entidades sujeitas ao seu controlo. Um controlo adequado sobre tão vasto universo postula que as acções de fiscalização sejam bem seleccionadas e planeadas e que haja uma articulação correcta entre o Tribunal e as demais instâncias de controlo, o que está longe de ser adquirido.

limitaram a agir dentro das regras e da lógica do mercado. Esse será um problema de incompetência a apreciar pela tutela.

O que não se compreende é que haja isenção de responsabilidade financeira quando se violem normas legais imperativas de disciplina financeira pública, destinadas a acautelar ou o volume e espécies da despesa, ou os limites e formas de endividamento, ou as espécies e limites remuneratórios do pessoal e dos gestores, ou a arrecadação de receitas. Estes são meros exemplos de dispositivos essenciais da disciplina financeira pública que a lei deveria estabelecer quando não existam.

A submissão do sector institucional e empresarial do Estado ao direito privado não postula nem justifica que se afrouxe no rigor que é sempre de exigir quando está em causa a gestão de bens e dinheiros públicos. E a autonomia de que gozam esses sectores, criada como foi para potenciar resultados, não pode servir, como tem sucedido, para aligeirar responsabilidades.

A previsão, como mecanismo preventivo e reparador, da responsabilidade financeira dos nossos gestores públicos, daria ao sector empresarial um sinal muito claro da vontade de pôr termo a uma atávica complacência que em nada tem contribuído para a boa gestão do sector e de que todos vimos pagando o preço⁹.

Os problemas essenciais que ao longo dos últimos anos vêm ferindo a disciplina financeira são conhecidos e percorrem toda a Administração Pública, a directa, a indirecta, as autonomias regionais e locais e o sector empresarial:

- Ao nível da organização e do funcionamento do Estado, há a proliferação desmedida de Serviços, de Institutos, de empresas municipais, de fundações, de comissões, de grupos de trabalho sem avaliação recognoscível da sua necessidade ou utilidade social, sem adequado estudo da viabilidade económica, técnica e financeira, sem consideração dos encargos permanentes que daí advêm para os contribuintes, sem suficiente controlo de quem cria ou tutela tais entidades. Nisso, como na transformação de Direcções

⁹ Recentemente, o DL 14/03, 30JAN, tomou medidas, incluindo de responsabilização financeira, tendo em vista a disciplina do sistema remuneratório dos fundos e serviços autónomos. Mas, como se o problema fosse menos grave no sector empresarial, este, mais uma vez, logrou escapar a essa disciplina.

Gerais em Institutos, mais que a racionalidade gestionária, o que às vezes parece imperar é a lógica dos cargos, das acumulações e dos benefícios.

- Ao nível das receitas, há a incapacidade de as liquidar e cobrar, o que se aplica aos impostos, como a taxas, tarifas, coimas e multas. O efeito que isto tem no cumprimento voluntário e cívico das leis é devastador, com consequências no alastrar da fraude e da fuga aos impostos e a outras obrigações de carácter social e com insuportável quebra de receitas. Quebra que vão ter que cobrir os contribuintes cumpridores com sucessivos agravamentos da sua carga fiscal.
- Ao nível das despesas, há os milhões de encargos sem orçamento, fazendo letra morta do sacrossanto princípio do equilíbrio orçamental¹⁰, há as contratações indevidas de pessoal, há os compromissos no presente sem acautelar o peso deles no futuro e as correspondentes receitas, há as temerárias engenharias financeiras, há as derrapagens de importantes contratos em regime de project finance e os questionáveis equilíbrios contratuais, há os apoios, benefícios fiscais e sociais, subsídios e transferências sem cabal verificação dos seus pressupostos, alheios às atribuições das entidades que os concedem, sem rigorosa definição dos fins a que se destinam ou sem adequado controlo dos fins para que são utilizados.
- Ao nível das empreitadas, há os erros e omissões no seu lançamento, há os trabalhos a mais exorbitantes ou como mero expediente para contornar a exigência de concurso, há o deficiente controlo do cumprimento dos cadernos de encargos, há a má execução de obras sem responsabilização dos empreiteiros.
- Ao nível das remunerações, a indisciplina grassa em especial nas empresas e institutos públicos, onde há acumulações remuneratórias injustificadas, suplementos, gratificações ou despesas de representação indevidas, prémios de gestão desligados da obtenção de resultados ou com ela não condizentes. Como há o uso abusivo ou sem suficiente controlo de cartões de crédito ou a aquisição de automóveis sumptuários para administradores ou dirigentes que, após 3 a 4 anos de uso, lhes são atribuídos por valores residuais irrisórios, benefícios em geral suportados em meras normas internas dos gestores que deles vão usufruir.

¹⁰ Reiterar, Ici após Ici, o princípio do equilíbrio e, ano após ano, violá-lo sem consequências só serve para o desacreditar. Exemplo crónico do desequilíbrio é o défice do SNS que, em 2001, terá ascendido a 256,5 milhões de contos (Ver Parecer do Tribunal sobre a CGE/01).

E como pano de fundo perturbador, a falta de rigor e fiabilidade da contabilidade pública, nas receitas e nas despesas. São diferenças de milhões que estão em jogo, conforme o Tribunal de Contas vem alertando em sucessivos pareceres anuais sobre a Conta Geral do Estado, sem que nem os Parla-mentos, nem os Governos, nem os serviços se mobilizem para rectificar a situação, restituindo credibilidade a instrumento que é indispensável para a análise da evolução da situação financeira do Estado ¹¹.

Nisto como no mais, o que impressiona não é tanto a existência de erros e deficiências, mas a facilidade com que se reproduzem, a indiferença com que todos parecem aceitá-los ou a incapacidade de os corrigir.

BILL GATES disse que toda a empresa precisa de gente que erra, que não tem medo de errar e que aprende com o erro.

Na gestão dos Serviços e dinheiros públicos, que é suposto reger-se por critérios de rigor, de economia e de transparência, há gente demais a errar, há erros demasiado grosseiros e há muitos que não aprendem com o erro.

Poucos são também os que assumem as suas responsabilidades, quase sempre as endossando ou para os antecessores, ou para os que estão ao lado ou por baixo ou por cima, ou para a falta de meios, ou para a complexidade da máquina cujo domínio lhes escapa.

O efeito que esse ambiente induz na sociedade e no uso dos dinheiros públicos está à vista: nas receitas, com a incapacidade da máquina fiscal e a injustiça tributária a fazerem engrossar, dia a dia, o número dos contribuintes incumpridores; nas despesas, com os abusos a contagiarem mais que os bons exemplos dos muitos que, felizmente, ainda se preocupam em dar bom uso ao dinheiro dos contribuintes.

Sem leis claras e justas, no domínio dos impostos, sem melhor definição de responsabilidades no que toca às despesas e sem uma direcção política convincente de ataque à evasão e à fraude, ao despesismo, aos desvios de dinheiros, à corrupção e ao desregramento gestionário, estes fenómenos tendem a alastrar.

¹¹ No Parecer sobre a CGE/01 reitera-se que o modelo de contabilização “continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação”, sendo que, por exemplo, “as receitas cobradas líquidas inscritas na Conta Geral do Estado são inferiores às registadas pelos respectivos serviços administradores em (...) 4, 318 milhões de contos”.

E o défice de hoje pode vir a ser a falência da própria Administração Pública.

Situação que não pode deixar de preocupar-nos quando novos riscos se perfilam que vão reclamar do Estado acrescida capacidade para defender a qualidade do serviço público e a bolsa do contribuinte.

Refiro-me às formas inovadoras de associar o particular à realização dos fins da Administração Pública, através de parcerias público-privadas, de consórcios, de contratos de gestão, de vultuosos contratos de locação financeira ou de project finance, de contratos de colaboração ou da associação de capitais públicos e privados em empresas, fundações ou sob outras formas.

São instrumentos que têm como ideia força a de agilizar a Administração, que se inserem na tendência que não é nova de privatizar, flexibilizar, diversificar, contratualizar e que têm como denominador comum associar os privados à realização das prestações e dos fins próprios da Administração Pública por forma a gerar sinergias geradoras de poupança, a diferir no tempo a utilização dos recursos públicos ou a melhorar a qualidade dos serviços prestados.

O que há de novo nas parcerias já lançadas ou que se anunciam, no domínio da saúde, mas também na justiça e noutros sectores não é que os privados colaborem com o Estado na prestação de serviços ¹².

Nova é a privatização tendencialmente integral e massiva de alguns serviços públicos havidos como essenciais que os privados passam a assegurar com uma abrangência territorial e de beneficiários e utentes mais ou menos vasta.

Como nova é a filosofia de o Estado se declarar menos idóneo que os privados para administrar serviços em que até agora se reservou papel essencial, se não exclusivo.

De administrador directo ou indirecto dos serviços, o Estado passa a desempenhar as funções de gestor de concursos, de fiscal e de banco de transferências financeiras para liquidar as obras e os serviços que os privados passarão a realizar de acordo com a sua própria dinâmica gestonária.

¹² O regime geral das parcerias público-privadas consta do DL 86/03, 26ABR e o regime das parcerias na saúde do DL 185/02, 20AGO e Dec.Reg. 10/03, 28ABR.

O princípio segundo o qual “a parceria apenas se justifica quando se revelar vantajosa em confronto com o comparador de sector público”¹³ é sedutor para dar conforto aos cépticos, mas não basta para nos tranquilizar.

É da capacidade que exista para aplicar e vigiar o novo modelo que vai depender o seu êxito. Capacidade que está por provar, pois se a administração directa e indirecta do Estado não tem sido boa, também não é famosa a capacidade que ele tem revelado de lançar projectos para os privados realizarem e de os acompanhar.

Na fase de lançamento, o Estado, depois de se certificar que a parceria é a opção mais válida, tem de saber definir o modelo, os objectivos e os resultados pretendidos, as vantagens esperadas, o enquadramento financeiro plurianual, os requisitos de capacidade financeira e de qualificação técnica a exigir à entidade privada participante da parceria.

Na fase da celebração do contrato, o Estado tem de precisar, com rigor, a tipologia das prestações e os seus custos e, sem ferir o equilíbrio contratual, tem de saber partilhar com os privados os riscos, as obrigações e as responsabilidades.

Na fase de execução do contrato, o Estado deve estar preparado para acompanhá-la, incluindo o controlo dos custos, a qualidade das prestações, a garantia de universalidade e da não discriminação dos utentes.

As novas parcerias público-privadas colocam à Administração e ao Tribunal de Contas problemas específicos em cuja análise será útil a experiência de ambientes contratuais melhor conhecidos, como a concessão de obras ou de serviços, o fornecimento contínuo, a prestação de serviços ou a empreitada de obras públicas.

No passado, a Administração Pública, visando otimizar a prestação de certos serviços, evoluiu da administração directa para a administração indirecta. Hoje, a aposta nas novas parcerias sugere que esse modelo, sorvedouro de crescentes recursos sem adequada resposta às necessidades colectivas, foi havido como esgotado.

O caminho que está em curso, sendo de mudança e de inovação, não é isento de riscos. Necessário é que quantos partilham responsabilidades no

¹³ Vcr artºs 6º, 1, c) do DL 86/03, 26 ABR e 16º, 2 da lei 91/01, 20AGO (lei do enquadramento orçamental).

sistema financeiro e de controlo façam o que está ao seu alcance para os minimizar.

Desta breve incursão pelas contas públicas e pelo sistema de controlo, não saem quites nem o legislador, nem a administração financeira nem os órgãos de controlo.

O legislador porque não cria um quadro normativo, sóbrio, claro e consistente, apto a estancar a fuga e a fraude e a favorecer o bom uso dos dinheiros públicos e o seu controlo. A administração financeira porque não é eficaz a cobrar as receitas e faz despesa ilegal, desnecessária e improdutivo. Os órgãos de controlo porque ainda não mostraram ser capazes de, em tempo e onde quer que ocorra, detectarem e corrigirem a gestão ilegal ou danosa dos recursos que são de todos nós.

Para que a mudança qualitativa ocorra, o poder político tem de dar um sinal sólido e um estímulo permanente e com força bastante para percorrer a sociedade e toda a estrutura administrativa e empresarial.

São questões a que não podem deixar de estar atentos todos os que genuinamente querem a reforma do Estado e uma nova administração pública.

ANEXO

Relatórios de apoio

1. Relatório da ECORDEP (Ministério das Finanças, SET01)
2. Relatório de actividades e contas do Tribunal de Contas, Ano 2002.
3. Relatório 38/99/2ª Secção do Tribunal de Contas (2ªS/TC), auditoria ao Serviço Nacional de Saúde (SNS)
4. Relatório 47/01/2ªS/TC, auditoria ao acordo global celebrado entre o Estado e a Lusoponte
5. Relatório 55/01/2ªS/TC, auditoria às despesas com viagens dos deputados
6. Relatório 56/01/2ªS/TC, auditoria de avaliação da economia e eficácia dos concursos públicos centralizados no IGIF
7. Relatório 01/02/2ªS/TC, auditoria à Agência para a Modernização do Porto SA
8. Relatório 05/02/2ªS/TC, auditoria aos sistemas de atribuição e controlo de prestações de desemprego
9. Relatório 08/02/2ªS/TC, auditoria de gestão à RTP
10. Relatório 09/02/2ªS/TC, auditoria à Direcção Geral dos Impostos no âmbito dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação
11. Relatório 15/02/2ªS/TC, auditoria aos apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa (ano 2000)
12. Relatório 34/02/2ªS/TC, auditoria no âmbito das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento
13. Relatório 10/03/2ªS/TC, auditoria à situação financeira do Serviço Nacional de Saúde
14. Relatório 13/03/2ªS/TC, auditoria ao contrato de concessão BRISA
15. Relatório 14/03/2ªS/TC, auditoria às concessões rodoviárias SCUT
16. Relatório 21/03/2ªS/TC, auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual
17. Relatório 24/03/2ªS/TC, auditoria aos apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas (Ano 2001)
18. Relatório 28/03/2ªS/TC, auditoria à remuneração dos gestores públicos e práticas de bom governo das sociedades públicas. Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1999, 2000, 2001

**ANÁLISE DA REPERCUSSÃO DO REGIME JURÍDICO
DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO
E DO NOVO REGIME DAS PARCERIAS PÚBLICO— PRIVADAS
NO ÂMBITO DA INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS,
FACE AO DISPOSTO NAS LEIS 14/96, DE 20 DE ABRIL
E N° 98/97, DE 26 DE AGOSTO.**

ESTUDO N.º 5 /03—DCP

António Manuel Calejo Pinto¹

¹ Assessor principal do Tribunal de Contas (DCP – Departamento de Consultadoria e Planeamento)

INTRODUÇÃO

Sua Excelência o Conselheiro Presidente, através do seu Despacho nº 34/03, de 3 de Junho último, vem solicitar a elaboração de um estudo/parecer sobre as seguintes questões:

- a) Delimitação do campo de aplicação da Lei nº 14/96, de 20 de Abril, face à Lei nº 98/97, de 26 de Agosto; e
- b) Análise da repercussão do novo regime jurídico do sector empresarial do Estado, bem como o regime das parcerias público-privadas (Decreto-Lei nº86/2003, de 26 de Abril) nos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

A análise que iremos efectuar às questões que antecedem, divide-se em três partes: a primeira (I) composta por uma resenha doutrinal e legislativa do conceito de empresa pública; a segunda (II), abordando o tema de “*fuga*” para o direito privado no âmbito do sector empresarial do Estado; e uma terceira (III), em que será analisado o papel do Tribunal de Contas no âmbito do controlo do sector público empresarial.

Terminaremos com as conclusões.

Assim, em cumprimento do despacho da Senhora Auditora-Chefe deste Departamento de 3 de Junho de 2003, cumpre emitir o estudo solicitado.

I

Evolução doutrinal e legislativa do conceito de empresa pública

- 1 As bases gerais do regime jurídico das empresas públicas à data da entrada em vigor das Leis 14/96, de 20 de Abril e 98/97, de 26 de Agosto, eram ainda as que constavam do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, com as alterações que posteriormente lhe foram introduzidas.

Embora o tratamento do conceito de “*empresa pública*” seja frequente na doutrina no período anterior ao 25 de Abril de 1974, na versão originária da Constituição, apenas em dois artigos (102º, nº 2, alínea b) e 111º alínea a), foi feita referência expressa a tal conceito.

Note-se, porém, que o Decreto-Lei nº 260/76, foi aprovado antes da entrada em vigor da Constituição e ao abrigo da então Lei Constitucional nº 6/75, de 26 de Março.

Aliás, revelador do contexto em que foram aprovadas as bases gerais do regime jurídico das empresas públicas é designadamente o preâmbulo do Decreto-Lei nº 260/76, onde se escreveu: “*na fase de transição para o socialismo em que se encontra actualmente a sociedade portuguesa, é da máxima importância o papel que cabe às empresas públicas, não só porque detêm posições de exclusivo ou dominantes nos sectores básicos da economia, mas também porque, estando imperativamente sujeitas ao planeamento, permitem que, por seu intermédio, o Governo disponha de um efectivo controle sobre a execução das políticas de investimento formuladas nos planos económicos nacionais*”.

O Professor Eduardo Paz Ferreira (in *Estudos sobre o regime do sector empresarial do Estado*, Almedina, Coimbra, 2001) destaca a página 10, a componente ideológica do conceito de “*empresa pública*” nos seguintes termos:

“Se analisarmos a versão originária da lei de bases das empresas públicas, não deixa de impressionar a forte carga ideológica que acompanha a definição de empresa pública, bem como a rigidez do regime fixado, pelo menos antes das diversas revisões a que o

diploma foi sujeito, ainda que haja que reconhecer que essa rigidez era coerente com o quadro constitucional da época”.

Nos países europeus de então, a realidade do sector público era bastante diversa. Embora não existisse uma definição exaustiva do conceito de empresa pública, as formas jurídicas das empresas constituintes do sector empresarial dos vários Estados apresentavam uma grande variedade e características próprias.

Aliás, não é de estranhar um tratamento mais desenvolvido da doutrina estrangeira em relação a esta matéria, até porque tal se ficou fundamentalmente a dever aos processos de nacionalização e alargamento do sector público empresarial que ocorreram em vários países europeus (França, Alemanha e Reino Unido).

Ao fazer a caracterização da figura da empresa pública no nosso ordenamento jurídico, escreve o Professor Diogo Freitas do Amaral (*in Curso de Direito Administrativo, Volume I, Almedina, Coimbra*) a página 358:

“as empresas públicas no nosso País, aliás, como na generalidade dos países europeus, não eram objecto de um diploma que de forma concentrada e genérica estabelecesse o respectivo regime geral. O que havia eram disposições especiais para cada empresa pública: o trabalho do jurista que quisesse estudar e conhecer o regime jurídico genérico da empresa pública consistia, primeiro, em descobrir e analisar todos os preceitos essenciais e, depois, em procurar reconduzi-los a princípios gerais pelo método indutivo.

A partir da publicação do estatuto das empresas públicas de Abril de 76, passou a haver um diploma legal contendo regras gerais para todas as empresas públicas, salvo casos excepcionais. Portanto, o trabalho do jurista consiste agora sobretudo numa tarefa dedutiva, que é de extrair desse diploma os conceitos fundamentais e as soluções aplicáveis, interpretando-o e aplicando-o de forma adequada”.

Porém, a noção de empresa pública constante do artigo 1º do Decreto-Lei nº 260/76, não era aceite pela generalidade da doutrina, havendo alguns autores que discordavam da definição legal de empresa pública e

sustentavam que competia à doutrina e não à lei, a definição dos seus elementos fundamentais.

Esta posição era defendida, entre outros, pelo Professor António Menezes Cordeiro (*in Direito da Economia, Edição da A.A.F.D.L, 1986*) onde afirmava a necessidade de serem introduzidas correcções por parte da doutrina no conceito de empresa pública.

No entanto, aquele Professor reconhecia que, apesar de tudo, “*no direito português há, por tudo isto, uma noção formal técnico-jurídica de empresa pública*”.

Assim, enquanto uma parte da doutrina aceitava a caracterização legal do conceito jurídico-económico de empresa pública, nos termos do entendimento atrás citado do Professor Freitas do Amaral, outra parte sustentava que nesta matéria o intérprete se encontrava “*espartilhado*”, pela noção de empresa pública que constitui a trave-mestra do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril.

Esta divergência doutrinária face ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 260/76, foi também assumida pelo Dr. Sérgio Gonçalves do Cabo (*in A fiscalização financeira do sector empresarial do Estado por Tribunais de Contas e instituições equivalentes, Lisboa, 1993*) onde a página 111, depois de destacar o facto do conceito jurídico de empresa pública privilegiar aspectos substanciais da relação económico-financeira da entidade empresarial com o Estado dizia, ainda, que vai de alguma forma “*ao encontro do conceito jurídico-comunitário e à noção de empresa pública conhecida na maior parte dos países da Europa, com excepção do Reino Unido*”.

Saliente-se que já o artigo 90º do Tratado de Roma se reportava às empresas públicas, embora não explicitasse as sociedades que nelas se incluíam. Posteriormente, em 1967, o Centro Europeu da Empresa Pública (C.E.E.P.) formulara uma primeira definição de empresa pública nos seguintes termos:

“est considerada como empresa pública toute entreprise, au sens économique du terme, dans laquelle l’État, les Collectivités Publiques ou d’autres Entreprises Publiques disposent, directement ou indirectement, d’une part de capital pour s’assurer le contrôle effectif de l’entreprise”.

Este entendimento doutrinário veio a ser acolhido na Directiva de 25 de Junho de 1980, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas (*Directiva 80/723/CEE, da Comissão Europeia*).

Esta Directiva (*alterada pela Directiva nº 93/84/CEE, de 30 de Setembro*) estabelece:

“Para os efeitos do disposto na presente directiva entende-se por — empresa pública: qualquer empresa em que os poderes públicos possam exercer, directa ou indirectamente, uma influência dominante em consequência da propriedade, da participação financeira ou das regras que a disciplinem. Presume-se a existência de influência dominante quando os poderes públicos, directa ou indirectamente, relativamente à empresa:

- a) Detenham a maioria do capital subscrito da empresa ou*
- b) Disponham da maioria dos votos atribuídos às partes sociais emitidas pela empresa ou*
- c) Possam designar mais de metade dos membros do órgão de administração, de direcção ou de fiscalização da empresa”.*

Mais recentemente, uma decisão do Tribunal de Justiça das Comunidades (*Acórdão Höfner e Elsa, de 22 de Abril de 1991 — in Colectânea, 1991, a página 1979*), veio definir uma noção ainda mais ampla, ao considerar que o conceito de empresa pública compreende qualquer entidade pública que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de funcionamento.

Assim, no ordenamento jurídico português em “*sentido estrito*” o conceito de empresa pública era o que resultava do Decreto-Lei nº 260/76 e como tal, só eram empresas públicas as entidades de capital totalmente público, onde existia uma ligação orgânico-institucional ao Estado, excluindo-se as sociedades de capital total ou maioritariamente público.

Por outro lado, em “*sentido amplo*”, de acordo com a prática comunitária e europeia, a empresa pública abrange todas as empresas criadas por qualquer forma de iniciativa pública, independentemente da sua estrutura e forma institucional.

A postura do ordenamento jurídico português foi evoluindo de acordo com os exemplos de outros países comunitários para este modelo de

empresa pública, na qual os poderes públicos podem exercer uma influência dominante com base na participação financeira e nas regras que a regem.

Tal posição teve a sua influência no processo das privatizações, o que determinou a transformação de muitas empresas públicas, quer em sociedades de capitais públicos, quer em sociedades de capitais mistos.

Nesta conformidade, a “*empresa pública*” deixou de ser a forma típica de organização do sector empresarial do Estado e foi substituída pela “*sociedade anónima de capitais públicos*” de tal modo que à data da publicação do Decreto-Lei nº 558/99, as empresas públicas moldadas no Decreto-Lei nº 260/76, se reduziam praticamente a pouco mais de uma dezena e muitas delas de âmbito local ou regional.

Acerca das vantagens que apresenta este modelo, escreve o Professor António Pinto Duarte (*in Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*) a página 64, o seguinte:

“A sociedade anónima de capitais públicos apresenta-se como particularmente adequada a desenvolver determinadas tarefas que o Estado entende prosseguir. Não tanto pela autonomia formal — que a tem por via da personalidade jurídica — mas mais pela sua autonomia operativa, obtida através do regime e modo de funcionamento da sociedade anónima, constituída nos termos da lei comercial”.

Através da Resolução do Conselho de Ministros nº 32/96, de 2 de Abril, foi criado um Grupo de Trabalho com vista à análise e avaliação do sector empresarial do Estado e das perspectivas de evolução nas seguintes áreas: situação financeira e patrimonial; enquadramento jurídico; enquadramento no programa do Governo e evolução futura.

Aquele Grupo de Trabalho, a que presidiu o Doutor Emílio Rui Vilar, concluiu em 2 de Julho de 1998 a elaboração do denominado Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, no qual se afirmava que o universo empresarial do domínio público abrangia 1.132 empresas. Do conjunto das 1.132 empresas participadas, verificou-se que apenas 114 eram estrangeiras.

Na página 32 do referido Livro Branco, ao caracterizar-se o universo do sector empresarial do Estado, escreveu-se:

“...As sociedades anónimas (SA) constituem a forma jurídica preponderante no universo, quer a nível do número de empresas, quer no que respeita ao valor nominal, onde representam 92% do total. Para a importância do peso relativo das SA contribuiu, fortemente, a alteração da forma jurídica de um grande número de ex-EP, muitas das quais deram origem a grupos económicos de relevo, com um grande número de participações directas e indirectas; O universo das empresas públicas está actualmente circunscrito a 18 entidades ”.

A harmonização com os princípios do direito comunitário e a perda crescente de influência da empresa pública formal, estiveram na base do novo regime do sector empresarial do Estado e empresas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro.

Na “*exposição de motivos*” que acompanhou a Proposta de Lei nº 215/VII — publicada no Diário da Assembleia da República de 4 de Fevereiro de 1999, a página 1593 — era dito o seguinte:

“Nos últimos anos, aliás, a empresa pública, que constituía a forma paradigmática adoptada na organização do sector empresarial do Estado, perdeu esse relevo a benefício de outras formas organizativas, especialmente a sociedade anónima, que consubstanciam uma clara opção do legislador pela adopção de mecanismos de direito privado.

Constitui preocupação subjacente à presente proposta o acompanhamento — sem prejuízo das funções especiais que sejam cometidas no plano nacional ao sector empresarial público — das mais recentes orientações referentes ao enquadramento das empresas públicas no quadro da União Europeia, designadamente no que concerne à sujeição das mesmas aos normativos do direito da concorrência ”.

Posteriormente, no decurso do debate na generalidade desta proposta de lei, o então Ministro das Finanças, Professor Doutor António de Sousa Franco afirmou:

“De facto, hoje, o estatuto-base das empresas públicas é o Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, modificado por um decreto-lei de 1984 e por uma lei de 1990. Bastaria isso para nos recordar do arcaísmo desse estatuto. Passaram quatro revisões constitucionais, a abertura e a internacionalização da economia portuguesa, a entrada no Euro e na União Económica e Monetária, a nova configuração do sector empresarial do Estado, em resultado, nomeadamente de privatizações, este decreto-lei, que, ao tempo, tinha a sua justificação, é hoje completamente caduco. Dou apenas um exemplo: combinando o modelo burocrático de empresa pública com aquilo que era a respeitável mas datada concepção académica de Marcello Caetano, ele tem como base a empresa pública como uma espécie de instituto público desburocratizado. Hoje, existem apenas 17 empresas públicas deste tipo, e o estatuto-base apenas a essas se aplica na totalidade; há 670 sociedades anónimas, 178 sociedades por quotas, 61 participações públicas em cooperativas — e nada disto tem o regime geral. Bastaria esse exemplo para demonstrar que, se o modelo é inadequado, ele também já não se aplica a nada e a base legal do sector empresarial do Estado, hoje, é praticamente vazia ”.

Mais adiante, aquele ilustre Professor acrescentou, ainda:

“Nos termos do presente diploma — e também nos termos do Direito Comunitário positivo —, terão materialmente de se considerar empresas públicas as sociedades nas quais efectivamente o Estado exerça influência dominante, e isto independentemente da adopção da forma concreta de empresa pública ”.

O Decreto-Lei nº 558/99, começa por destacar logo no seu preâmbulo que tem por finalidade proceder:

“À redefinição do conceito de empresa pública, aproximando-o daquele que lhe é fornecido pelo direito comunitário, opção que implica um significativo aumento do universo das empresas abrangidas.

A extensão do universo regulado neste diploma e a variedade das figuras jurídicas que o integram determinaram, em qualquer caso, que se procurasse criar um regime geral que contemple diversas soluções.

Admitir-se-ia, eventualmente, que a revisão do conceito pudesse levar à exclusão total de formas especiais de organização, como são as actuais empresas públicas reguladas pelo Decreto-Lei nº 260/76. Entendeu-se, no entanto, que se poderia continuar a justificar a existência de entidades empresariais de natureza pública, que se integram no regime agora estabelecido, nos termos do capítulo III ”.

Como atrás foi dito, a generalidade da doutrina falava em empresas públicas em “*sentido estrito*”, onde se enquadravam as empresas públicas moldadas no Decreto-Lei nº 260/76, e em empresas em “*sentido amplo*”, as redefinidas de acordo com o direito comunitário e de faziam parte as empresas com posição dominante do Estado.

A partir de agora, conforme resulta dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 558/99, “*empresas públicas*” são em primeiro lugar, aquelas em que o Estado ou outras entidades públicas desempenham uma posição dominante. Apenas numa segunda linha e com uma “*natureza residual*”, nos aparecem aquelas empresas que eram o modelo tipo e que passam de futuro a designar-se por “*entidades públicas empresariais*”.

Saliente-se que esta manutenção dos dois regimes para as empresas públicas foi objecto de crítica por parte do Professor Marcelo Rebelo de Sousa (*in Lições de Direito Administrativo, Lisboa 1999*) onde a página 306 escreve:

“O novo regime legal em vez de clarificar, actualizando e melhorando o estatuto das anteriores “empresas públicas”, acaba por confundir e complicar o estatuto. Nomeadamente, diluiu-as numa categoria muito vasta, em que aparecem como irmãs pobres das pessoas colectivas privadas de fins lucrativos e de influência dominante do Estado ou outras entidades públicas estatais — essas sim, as empresas públicas de 1ª ”.

Depois de anteriormente ter sido analisado o enquadramento histórico que antecede o Decreto-Lei nº 558/99 e algumas passagens do seu preâmbulo, iremos de seguida, debruçar a nossa atenção sobre os preceitos mais significativos daquele diploma legal.

“Artigo 1º

Objecto

1 – O presente diploma tem por objecto estabelecer o regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado.

2 – O regime previsto no presente diploma aplica-se ainda às empresas detidas, directa ou indirectamente, por todas as entidades públicas estaduais.

Artigo 2º

Sector empresarial do Estado

1 – O sector empresarial do Estado integra as empresas públicas, nos termos do artigo 3º, e as empresas participadas.

2 – Empresas participadas são as organizações empresariais que tenham uma participação permanente do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas estaduais, de carácter administrativo ou empresarial, por forma directa ou indirecta, desde que o conjunto das participações públicas não origine qualquer das situações previstas no nº 1 do artigo 3º.

3 – Consideram-se participações permanentes as que não tenham objectivos exclusivamente financeiros, sem qualquer intenção de influenciar a orientação ou a gestão da empresa por parte das entidades participantes, desde que a respectiva titularidade não atinja uma duração, contínua ou interpolada, superior a um ano.

4 – Presume-se a natureza permanente das participações sociais representativas de mais de 10% do capital social da entidade participada, com excepção daquelas que sejam detidas por empresas do sector financeiro.

Artigo 3º

Empresas públicas

1 – Consideram-se empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias:

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;*
- b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.*

2 – São também empresas públicas as entidades com natureza empresarial reguladas no capítulo III.

O capítulo III, para que remete o nº 2 do artigo 3º, abrange os artigos 23º a 34º.

Importa destacar os seguintes:

Artigo 23º

Âmbito de aplicação

1 – Regem-se pelas disposições do presente capítulo e, subsidiariamente, pelas restantes normas deste diploma as pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado e doravante designadas por “entidades públicas empresariais”.

2 – O disposto no nº anterior é aplicável às empresas públicas a que se refere o artigo 1º do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, existentes à data da entrada em vigor do presente diploma, as quais passam a adoptar a designação prevista no final do número anterior.

Artigo 24º

Criação

1 – As entidades públicas empresariais são criadas por decreto-lei, o qual aprovará também os respectivos estatutos.

2 – A denominação das entidades públicas empresariais deve integrar a expressão “Entidade Pública Empresarial” ou as iniciais “E.P.E”.

Artigo 25º

Autonomia e capacidade jurídica

1 – As entidades públicas empresariais são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, não estando sujeitas às normas da contabilidade pública.

2 – A capacidade jurídica das entidades públicas empresariais abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu objecto.

Artigo 26º

Capital

1 – As entidades públicas empresariais terão um capital, designado “capital estatutário”, detido pelo Estado ou por outras entidades públicas e destinado a responder às respectivas necessidades permanentes.

2 – O capital estatutário poderá ser aumentado ou reduzido nos termos previstos nos estatutos.

Artigo 27º

Órgãos

1 – A administração e a fiscalização das entidades públicas empresariais devem estruturar-se segundo as modalidades e com as designações previstas para as sociedades anónimas.

2 – Os órgãos de administração e fiscalização têm competências genéricas previstas na lei comercial, sem prejuízo do disposto no presente diploma.

3 – Os estatutos podem prever a existência de outros órgãos, deliberativos ou consultivos, definindo as respectivas competências.

4 – Os estatutos regularão, com observância das normas legais aplicáveis, a competência e o modo de designação dos membros dos órgãos a que se referem os números anteriores.

Artigo 29º

Tutela

1 – A tutela económica e financeira das entidades públicas empresariais é exercida pelo Ministro das Finanças e pelo ministro responsável pelo sector de actividade de cada empresa, sem prejuízo do respectivo poder de superintendência.

2 – A tutela abrange:

a) A aprovação dos planos estratégico e de actividades, orçamentos e contas, assim como de dotações para capital, subsídios e indemnizações compensatórias;

b) A homologação de preços ou tarifas a praticar por empresas que explorem serviços de interesse económico geral ou exerçam a respectiva actividade em regime de exclusivo, salvo quando a sua definição competir a outras entidades independentes;

c) Os demais poderes expressamente referidos nos estatutos.

Artigo 31º

Plano de actividade e orçamento anual

1 – *As entidades públicas empresariais prepararão para cada ano económico o plano de actividades e o orçamento, os quais deverão ser completados com os desdobramentos necessários para permitir a descentralização de responsabilidades e o adequado controlo de gestão.*

2 – *Os projectos do plano de actividades e do orçamento anual serão elaborados com respeito pelos pressupostos macroeconómicos, pelas orientações estratégicas previstas no artigo 11º e pelas directrizes definidas pelo Governo, bem como, quando for caso disso, por contratos de gestão ou por contratos-programa, e deverão ser remetidos para aprovação, até 30 de Novembro do ano anterior, ao Ministério das Finanças e ao ministério que supervisiona o respectivo sector de actividade.*

Artigo 32º

Prestação de contas

As entidades públicas empresariais devem elaborar, com referência a 31 de Dezembro do ano anterior, os documentos de prestação de contas, remetendo-os, nos prazos em que nas sociedades anónimas se deve proceder à disponibilização das contas aos accionistas, à Inspeção-Geral de Finanças que, após parecer, os submeterá à apreciação do Ministro das Finanças e do ministro que supervisiona o respectivo sector de actividade.

Artigo 34º

Extinção

1 – *Pode ser determinada por decreto-lei a extinção de entidades públicas empresariais, bem como o subsequente processo de liquidação.*

2 – *Não são aplicáveis as regras gerais sobre dissolução e liquidação de sociedades, nem as dos processos especiais de recuperação e falência, salvo na medida do expressamente determinado pelo decreto-lei referido no número anterior ”.*

Da análise dos preceitos acabados de transcrever, resulta que se mantêm nas agora denominadas “*entidades públicas empresariais*”, as características essenciais que moldavam as empresas públicas da lei de bases de 1976.

Assim:

- Estamos perante pessoas colectivas de direito público (artigo 23º);
- São criadas por decreto-lei, que aprovará, também, os respectivos estatutos (artigo 24º);
- Encontram-se sujeitos à tutela e superintendência do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo sector de actividade (artigo 29º);
- O respectivo “*capital estatutário*” será detido pelo Estado e por outras entidades públicas (artigo 26º).

Esta similitude entre as empresas a que se refere o Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril e as novas bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado (Decreto-Lei 558/99, de 17 de Dezembro) é expressamente assinalada no preâmbulo deste último diploma legal, onde se escreve:

“O Capítulo III ocupa-se do protótipo de empresa pública, como o moldou o Decreto-Lei nº 260/76, enquanto pessoa colectiva de direito público.

O propósito essencial neste conjunto de disposições é simplificar quanto possível o estatuto legal dessa forma empresarial que traduz a manifestação mais apurada da iniciativa económica pública. Não se vai ao ponto de inovar por inteiro quanto a um regime específico destas entidades, designadamente de criação e extinção (artigos 24º e 34º), sendo, aliás, mantida na denominação social a expressão ou sigla própria (EP), nem quanto à sujeição à tutela governamental.

Abandona-se, no entanto, a regulamentação pormenorizada, com carácter geral, de várias matérias cujo regime poderá com vantagem ser aquilatado em face das circunstâncias de cada caso — e que, por isso, é relegado expressamente, agora, ou para diploma especial, ou para os estatutos individuais das empresas (estes, de resto, também aprovados por decreto-lei)”.

O legislador em vez de extinguir pura e simplesmente o tipo de empresa pública do Decreto-Lei nº 260/76, manteve-a, mas agora, como “modelo residual”, embora lhe tenha introduzido algumas modificações, nomeadamente, uma regulamentação mais flexível, a par de uma maior autonomia dos seus órgãos de administração.

Em suma: as denominadas empresas públicas reguladas no Capítulo III do Decreto-Lei nº 558/99, são sucessoras das empresas públicas moldadas no Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril.

Por outro lado, esta relação de proximidade entre as duas figuras levou o legislador a elaborar uma “*norma de adaptação*” contida no mesmo preceito que procede à revogação da lei anterior.

Nesta conformidade, o artigo 40º da nova lei reguladora do sector empresarial do Estado estabelece:

“Artigo 40º

Revogação

1 – *É revogado o Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, com as alterações que lhe foram introduzidas.*

2 – *As remissões constantes de quaisquer diplomas, legais ou regulamentares, para o regime do Decreto-Lei nº 260/76 entendem-se feitas para as disposições do capítulo III, sem prejuízo da aplicação, quando for o caso, das demais disposições previstas no presente diploma”.*

O legislador reconhece a existência de uma identidade substancial entre as empresas públicas das bases gerais de 1976 e das denominadas “*entidades públicas empresariais*” do diploma de 1999, pelo que para facilitar a missão do intérprete da lei, procede a uma actualização automática das normas precedentes.

Assim, todas as referências a “*empresa pública*” constante de leis anteriores (entre as quais, a Lei 14/96, de 20 de Abril e 98/97, de 26 de Agosto), porque representam uma remissão para o Decreto-Lei nº 260/76, deverão se entendidas como feitas para o Capítulo III do novo regime, ou seja, para as “*entidades públicas empresariais*”.

Das considerações que antecedem, parece poder concluir-se que a nova lei de bases das empresas públicas veio unificar, sob um regime geral, realidades diferentes que, no entanto, mantiveram as suas características próprias.

Em consequência da “*influência dominante do Estado ou de outras entidades públicas*” a lei veio estabelecer um quadro normativo comum, mas respeitador da diversidade de cada uma das sociedades.

As circunstâncias especiais de cada caso, são, agora, remetidas para diploma especial ou para os estatutos individuais de cada uma das empresas.

Com excepção daquelas situações em que o Estado ou outras entidades públicas estaduais detenham a maioria do capital, o exercício de forma directa ou indirecta de uma posição dominante (artigo 3º, nº 1), resultará da lei ou dos estatutos da sociedade.

Como escreve o Professor António Meneses Cordeiro na obra atrás citada a página 263:

“Nas empresas participadas o Estado ou outro organismo público é titular de parte do capital social: a empresa é mista quando essa parte seja de 50% e ela é controlada quando os 50% sejam ultrapassados.

Assinale-se, no entanto, que pode haver casos de empresas controladas pelo Estado — portanto, de empresas comerciais diferentes das empresas públicas — através de outros mecanismos que não o da titularidade quantitativa de capital social. Pense-se, por exemplo, nas hipóteses de acções privilegiadas ou de certos direitos de veto que, estatutariamente, sejam cometidos ao Estado”.

Ora, a maior parte das situações em que a influência dominante não resulta da detenção da maioria do capital por parte das entidades públicas, parece poder reconduzir-se aqueles casos que o Livro Branco do Sector Empresarial do Estado atrás referido, denomina por “*direitos especiais de accionista*”.

No referido Livro Branco, a caracterização desses direitos especiais é feita do modo seguinte:

“O Estado detém um conjunto de participações que, nos termos da Lei nº 11/90, de 5 de Abril (Lei Quadro das Privatizações), ou dos diplomas que aprovaram os respectivos processos de privatização, lhe conferem direitos especiais relativamente aos restantes accionistas; estão neste caso a CIMPOR, o IPE, a PETROGAL, a TABAQUEIRA e a TRANSGÁS. São as chamadas “golden share” e fundamentam-se, nos termos da citada Lei, na defesa do interesse nacional nos casos em que a participação do Estado é, ou se prevê que venha a ser, minoritária.

Os direitos especiais conferidos por tais participações incluem, quase sempre, o de nomeação de um administrador, independentemente do número de acções detidas pelo Estado, podendo, ainda, incluir algum ou vários dos seguintes:

O direito de veto de deliberações sobre alteração do contrato de sociedade, fusão, cisão, transformação, dissolução, limitação do direito de preferência dos accionistas e outras para as quais nos contratos de sociedade exijam maiorias qualificadas;

A imposição de nulidade de acordos entre os restantes accionistas, que visem o exercício, de determinada maneira, do direito de voto inerente às acções da sociedade:

O bloqueio, por determinado período, da disponibilidade dos títulos adquiridos em concursos públicos.

Ainda de acordo com a Lei quadro das Privatizações, e sempre com base na defesa do interesse nacional, alguns processos de privatização, em resultado dos quais o Estado fica com participação minoritária ou nula, impõem limitações às aquisições de partes de capital bem como ao exercício de direitos de accionista por parte dos restantes titulares de acções da sociedade ”.

Conforme resulta dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 558/99, o âmbito do sector empresarial do Estado abrange actualmente as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, em que o Estado ou outras entidades públicas estaduais tenham uma posição dominante e ainda as pessoas colectivas públicas com natureza empresarial criadas pelo Estado e designadas por “*entidades públicas empresariais*” (artigo 3º, nº 2).

As sociedades comerciais em que o Estado disponha de uma posição dominante e as entidades públicas empresariais são consideradas empresas públicas. As restantes sociedades, são consideradas “*empresas participadas*”, em virtude de não atingirem valores susceptíveis de levar à consideração dessas empresas como públicas (artigo 2º, nºs 2 e 4).

Salvo melhor opinião, pensamos que já era a todas estas situações que o legislador se referia quando através da Lei nº 14/96, de 20 de Abril,

alargou o âmbito da fiscalização financeira do Tribunal de Contas às “às empresas públicas e às sociedades constituídas pelo Estado e por outras entidades públicas ou por ambas em associação” (artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b); às “sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial em que se associem capitais públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, desde que a parte pública detenha de forma directa a maioria do capital social” (artigo 1.º, n.º 1, alínea c) e, para além destas, “às sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial em que se associem capitais públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, quando a parte pública controle de forma directa a respectiva gestão, nomeadamente quando possa designar a maioria dos membros do órgão de administração, de direcção ou de fiscalização, quando possa nomear um administrador ou quando disponha de acções privilegiadas, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril” (n.º 1, alínea d), e às “empresas concessionárias da gestão de sociedades de economia mista controladas” (n.º 1, alínea e).

E este âmbito material de fiscalização, foi, posteriormente consolidado pela Lei n.º 98/97, (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), como dispõe o seu artigo 2.º, n.º 2, alíneas d), e) e f) e n.º 4.

Aliás, como assinala o Professor Eduardo Paz Ferreira na obra atrás citada, a página 22:

“No que respeita ao controlo financeiro o Decreto-Lei n.º 558/99, não vem inovar significativamente, na medida em que a matéria tinha vindo a ser progressivamente objecto de atenção por parte do legislador. Confirma-se o papel central da Inspeção-Geral de Finanças no controlo financeiro do sector empresarial público, bem como o controlo externo a cargo do Tribunal de Contas que é competente para o efeito, por força do disposto nas Leis 14/96, de 20 de Abril e 98/97, de 26 de Agosto”.

Compete ainda assinalar que um dos aspectos mais salientes do novo regime do sector empresarial do Estado é precisamente a sua “grande amplitude”, que integra, além das empresas públicas previstas no artigo 3.º, as participações de outras entidades públicas estaduais, (artigo 2.º, n.ºs 1, 2 e 3).

Com vista a assegurar a difícil e complexa tarefa do levantamento e controlo de todas as participações directas ou indirectas das entidades

públicas estaduais, das autarquias locais e das regiões autónomas, foi aprovado o Decreto-Lei nº 491/99, de 17 de Novembro, que atribui tal função à Inspeção-Geral de Finanças.

II

O movimento de “fuga” para o direito privado no âmbito do sector empresarial do Estado

No Capítulo II da nova lei do sector empresarial do Estado, o legislador começa por definir no artigo 19º as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral como *“aquelas cujas actividades devem assegurar a universalidade e a continuidade dos serviços prestados, a coesão económica e social e a protecção dos consumidores, sem prejuízo da eficácia económica e do respeito dos princípios da não discriminação e transparência”*.

Na definição legal deste tipo de empresas públicas encontra-se previsto um regime de *“contratualização”* com o Estado (artigo 21º) e a participação dos utentes na definição dos objectivos da empresa (artigo 22º). As empresas públicas em causa, beneficiam, ainda, da atribuição de indemnizações compensatórias a fixar em diploma especial (artigo 21º, nº 4).

Embora as regras contidas no Capítulo II se destinem, fundamentalmente, às empresas públicas, podem ser *“extensivamente”* aplicadas às *“empresas privadas”* encarregadas da prestação desses mesmos serviços de interesse económico geral.

Com efeito, o artigo 36º do Decreto-Lei nº 558/99, subordinado à epígrafe *“extensão a outras entidades”*, estabelece:

“Às empresas privadas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, por força de concessão ou da atribuição de direitos especiais ou exclusivos, é aplicável o disposto nos artigos 9º, 12º, 15º e no capítulo II, do presente diploma”.

Ora, o artigo 9º prevê a possibilidade da criação de regimes derogatórios especiais às regras gerais de concorrência nacionais e comunitárias;

o artigo 12º estabelece a submissão dessas “empresas privadas” ao controlo financeiro interno da Inspeção-Geral de Finanças e ao controlo externo e independente do Tribunal de Contas; e, finalmente, por força do artigo 13º, essas mesmas empresas privadas encontram-se obrigadas à prestação de informações ao Governo, a par das informações que por força do artigo 291º do Código das Sociedades Comerciais têm que fornecer aos respectivos accionistas.

Os preceitos atrás citados procuraram definir um quadro legal sobre as empresas (públicas e privadas) encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, designadamente, sobre a celebração dos contratos através dos quais é atribuída essa gestão e sobre a participação dos utentes na definição dos objectivos das empresas que asseguram essas actividades.

Relativamente ao primeiro aspecto, é de destacar a utilização recente no nosso ordenamento jurídico, além da privatização propriamente dita de entidades públicas, do recurso à contratação de tais actividades com empresas privadas (onde se destaca a utilização da figura do “*contrato de concessão*”, como instrumento central dessa regulação).

Esta aproximação às estruturas próprias do direito privado por parte das entidades públicas, enquadra-se num movimento que o Doutor Paulo Otero (*in Vinculação e Liberdade da Conformação Jurídico do Sector Empresarial do Estado, Coimbra Editora, 1998*) a página 223, considera como sendo “*uma aproximação dos países da Europa continental ao modelo clássico britânico de uma Administração Pública sem Direito Administrativo*”.

As privatizações do sector empresarial público (telecomunicações, gás, transportes, água, etc.) diminuíram consideravelmente a intervenção directa do Estado e deram origem ao aparecimento das denominadas “*parcerias público-privadas*”, com vista à satisfação de necessidades colectivas, que associam a titularidade de entidades públicas com a organização privada.

Através dessas “*parcerias público-privadas*” temos assistido ao renascimento do contrato de concessão e outras figuras afins, através das quais a prestação de certas obras e serviços públicos é confiada a entidades particulares, procurando deste modo, melhorar a qualidade do serviço prestado e gerando poupanças na utilização de dinheiros públi-

cos. Sob este último aspecto, as limitações decorrente da redução da despesa pública no âmbito da União Europeia e a necessidade de desenvolver novas infra-estruturas, têm levado muitos países comunitários a recorrer a este mecanismo de ordem financeira.

Esta é uma das razões, porque em países como a Alemanha e Reino Unido e mais recentemente Espanha e Portugal, se assiste a uma crescente adesão ao recurso de “*parcerias público-privadas*”, para a obtenção de financiamentos com vista à construção de grandes infra-estruturas. Trata-se, no fundo, de conciliar as vantagens do clássico “*contrato de concessão*” com a obtenção de avultados financiamentos públicos de natureza privada.

No âmbito da construção, conservação e exploração de grandes eixos rodoviários principais, temos assistido no nosso país ao lançamento das denominadas “*SCUTS*”, instrumentos contratuais que, embora com certas especialidades, se reconduzem à figura do contrato de “*concessão de obras públicas*”.

Da análise dos contratos de concessão em regime de portagens SCUT, resulta que a exploração da obra fica a cargo da empresa concessionária, que além de colher os benefícios decorrentes da exploração, recebe ainda o valor das portagens devidas em função dos volumes de tráfego verificados, embora não dos utilizadores directos, mas do Estado.

Segundo a melhor doutrina (Vide Pedro Gonçalves e Rodrigo Esteves de Oliveira in *As concessões Municipais de Distribuição de Electricidade*, Coimbra Editora, 2001, a página 48) apesar de não serem cobradas “*taxas*” de utilização aos utentes, verifica-se o regime de exploração pelo concessionário, aspecto que segundo o actual entendimento doutrinário, constitui o traço distintivo específico da figura da “*concessão*”.

Outra figura jurídica frequentemente utilizada é o “*contrato de gestão hospitalar*”, instrumento de natureza concessionária previsto no Decreto-Lei nº 185/2002, de 20 de Agosto, através do qual o Estado se associa a entidades privadas na prossecução do serviço público de saúde. O contrato celebrado em 1995 entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo e a Sociedade Amadora/Sintra — Sociedade Gestora, S.A., acerca do Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, é um contrato deste tipo, que tem por finalidade a gestão do referido

estabelecimento público de saúde e se aproxima da figura de um contrato de “*concessão de serviço público*”.

No artigo 21º, nº 3, do Decreto-Lei nº 558/99, encontra-se consignado que os contratos que envolvam obrigações ou compromissos financeiros para com o Estado ou outras entidades públicas, devem prever expressamente a sua quantificação e validação e encontram-se sujeitos a parecer prévio dos serviços competes do Ministério das Finanças. A preocupação do legislador nesta matéria, justifica-se pelos efeitos resultantes desses mesmos contratos, nomeadamente, o montante dos encargos financeiros assumidos e o seu longo período de vigência.

Mais recentemente, através do Decreto-Lei nº 96/2003, de 26 de Abril, que define o regime legal das parcerias “*público-privadas*” e o seu âmbito de aplicação, o legislador vem novamente reforçar os cuidados no relacionamento com as entidades privadas.

Daí que no preâmbulo do diploma atrás citado, se tenha escrito:

“Neste âmbito, têm vindo o Estado e outros entes públicos a desenvolver modelos alternativos e experiências inovadoras de relacionamento com entidades privadas.

Tais modelos, nos casos em que criam encargos de médio ou longo prazo para o parceiro público, e pelo reflexo que comportam em termos de alteração do perfil e características da despesa pública, acarretam, também, a necessidade de dar passos no sentido de uma orçamentação plurianual do sector público administrativo, que, por um lado, permita aos decisores públicos avaliar objectivamente, em toda a sua dimensão e projecção temporal, os custos e benefícios plurianuais das opções tomadas, bem como ponderar devidamente a responsabilidade que assumem ao decidilas e, por outro, habilite o parceiro público a evidenciar e enquadrar orçamentalmente, em tempo útil e realisticamente, a integridade dos compromissos financeiros que resultam das parcerias contratadas”.

No âmbito do disposto no artigo 2º, nº 2, do Decreto-Lei nº 86/2003, podem ser “*parceiros públicos*”:

- O Estado e entidades públicas estaduais;
- Os fundos e serviços autónomos; e

— As empresas públicas e as entidades por elas constituídas com vista à satisfação de interesses comuns.

Por outro lado, os instrumentos de regulação jurídica outorgados entre entes públicos e privados (artigo 2º, nº 4), podem assumir as seguintes formas:

- a) Contrato de concessão de obras públicas;
- b) Contrato de concessão de serviço público;
- c) Contrato de fornecimento contínuo;
- d) Contrato de prestação de serviços;
- e) Contrato de gestão;
- f) Contrato de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento ou uma infra-estrutura já existente, pertencentes a outras entidades, que não o parceiro público.

Considerando o montante dos recursos financeiros públicos envolvidos e o longo período de vigência dos respectivos contratos e ainda a variedade dos “*parceiros públicos*” intervenientes — entre os quais se contam as empresas públicas e as entidades por elas constituídas com vista à satisfação de interesses comuns — além dos cuidados a ter na negociação das condições técnicas, financeiras e jurídicas, justifica-se plenamente um controlo financeiro interno a cargo da Inspeção-Geral de Finanças e um controlo financeiro externo e independente que compete ao Tribunal de Contas, conforme se prevê no artigo 12º, do Decreto-Lei nº 558/99, conjugado com as Leis 14/96, de 20 de Abril, e 98/97, de 26 de Agosto.

III

O Tribunal de Contas e o controlo do sector empresarial do Estado

- I Antes de incidir a nossa atenção sobre a evolução dos poderes do Tribunal de Contas no que se refere ao controlo do sector empresarial do Estado, entendemos ser de alguma utilidade fazer uma breve incursão ao regime básico das empresas públicas até ao Decreto-Lei nº 558/99, bem como, outros diplomas fundamentais relativos à administração financeira dos organismos estaduais.

No já mencionado regime jurídico das empresas públicas que constava do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, a gestão financeira e patrimonial encontrava-se regulada no Capítulo IV, onde se afirmava que as empresas públicas podiam administrar e dispor livremente dos bens que integravam o seu património (artigo 15º, nº 2). No referido Capítulo, era feita também referência ao capital estatutário, às receitas (de que faziam parte os subsídios do Estado, empréstimos e emissão de obrigações). Era também salientada a necessidade de ser garantida a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro da empresa, a par dos instrumentos de gestão previsional e de controlo de gestão. Sob este último aspecto, encontrava-se prevista a existência de planos de actividade anuais e plurianuais, orçamentos e relatórios de controlo e ainda documentos de prestação de contas.

Apesar de aquando da elaboração da lei, ter sido considerado que a melhor solução em matéria de auditoria contabilística, seria confiar tal tarefa a um serviço público de auditoria, acabou por ser atribuída a missão a uma “*comissão de fiscalização*”, constituída por 3 a 5 membros, devendo um deles ser revisor oficial de contas.

Saliente-se que na versão originária do artigo 29º do Decreto-Lei nº 260/76, as contas das empresas públicas eram expressamente excluídas da fiscalização do Tribunal de Contas.

Posteriormente, a Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, que veio estabelecer as “*bases gerais de contabilidade pública*” determinou a aplicação dos seus princípios aos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado no que se refere à contabilização das receitas e despesas e ao controlo orçamental.

No que diz respeito às despesas, são autorizadas pelos respectivos dirigentes, sendo a fiscalização da gestão orçamental feita através de um sistema de controlo sistemático e sucessivo que incide sobre a documentação, ou, se necessário, por verificação directa da contabilidade dos próprios serviços e organismos (artigo 11º, nº 1).

O referido controlo abrange não só a regularidade financeira, mas também a eficiência e a eficácia das despesas efectuadas, englobando, ainda, o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas.

Deste modo, no sistema de contabilidade dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira tudo aponta para uma maior flexibilidade, mas também, para um maior rigor na gestão e fiscalização dos orçamentos e daí a sua submissão ao controlo do Tribunal de Contas.

Pelo Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho (alterado pela Lei nº10/B/96, de 23 de Maio) foi concretizado e desenvolvido o regime da administração financeira do Estado.

Nele se encontram tipificados os conceitos de **conformidade legal** — “a *prévia existência de lei que autoriza a despesa*” e **regularidade financeira** — “*inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação*” (artigo 22º, nº 2).

Por outro lado, nos artigos 49º, 50º e 53º estão previstos os instrumentos de gestão previsional, os documentos de prestação de contas e as formas de controlo.

Relativamente a este último aspecto, é mencionado o artigo 53º, nº 1, alínea c) que o controlo externo será exercido pelo Tribunal de Contas.

Conforme resulta do exposto, nos diplomas atrás citados estão previstas não só um conjunto de regras gerais a que deve obedecer a administração indirecta do Estado, mas também se encontra estatuída uma clara intervenção dos órgãos de controlo interno e externo no âmbito da gestão efectuada.

- 2 Toda a actividade de gestão, seja ela pública ou privada, carece de um adequado sistema de controlo financeiro destinado a averiguar da sua “*legalidade, economia, eficácia e eficiência*”, como se estabelece no artigo 12º, nº 1, do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro.

No caso específico do sector empresarial do Estado, além da obrigação de prestação de informação ao Governo (artigo 13º), as empresas encontram-se sujeitas ao seu próprio sistema de controlo interno (*autocontrolo*) e ao controlo interno exercido pela Inspeção-Geral de Finanças, enquanto serviço de apoio técnico e de controlo financeiro do Ministério das Finanças.

Num outro plano, a gestão financeira do sector público empresarial encontra-se, ainda, sujeita ao controlo externo e independente do Tribunal de Contas por força do disposto no artigo 12º, nº 2, conjugado com as Leis nº 14/96, de 20 de Abril, e nº 98/97, de 26 de Agosto.

Como escreve o Dr. Sérgio Gonçalves do Cabo, na obra atrás citada, a página 623:

“Deve estar reservada ao Tribunal de Contas uma função de verificação do cumprimento do dever de boa-gestão na actividade empresarial pública, ou seja, uma função de controlo do mérito da gestão financeira das empresas integradas no SEE e sujeitas à sua jurisdição, nos limites em que o juízo de mérito integra o juízo de legalidade e tendo em conta os limites dos poderes cognitivos do Tribunal, fixados na Constituição”.

A nível internacional, desde 1953 que a INTOSAI (Organização Internacional das Instituições de Controlo Externo das Finanças Públicas), vem formulando nos respectivos Congressos, recomendações aos seus membros no sentido da ampliação do controlo sobre o sector público empresarial.

A este propósito, no Congresso de Lima de 1977, foram aprovados os princípios básicos do controlo financeiro orientados para a rentabilidade, eficácia, economicidade e eficiência e nele se alude expressamente às empresas com participação financeira do Estado (artigo 23º) e empresas subsidiadas (artigo 24º).

Pela sua relevância, em termos de direito comparado, permitimo-nos transcrever de seguida, os referidos artigos:

“Artigo 23º (Empresas com participação do Estado)

- 1. A expansão da actividade financeira do Estado efectua-se frequentemente através de empresas privadas. Estas devem ser submetidas à fiscalização das instituições supremas de controlo, sempre que o Estado disponha de uma participação substancial — participação maioritária — ou exerça uma influência decisiva.*
- 2. É conveniente que esta fiscalização se realize a posteriori e que englobe também os aspectos relacionados com a rentabilidade, utilidade e racionalidade.*

3. *No relatório a enviar ao Parlamento e a difundir pelos meios de comunicação social, deve ter-se em consideração as limitações devidas à necessária protecção do sigilo comercial e industrial.*

Artigo 24º (Controlo das empresas subsidiadas)

1. *A instituição suprema de controlo deve dispor dos mais amplos poderes no controlo da utilização dos subsídios consubstanciados em fundos públicos.*
2. *Se a finalidade do controlo assim o exigir, este deverá ser extensivo a todas as operações da empresa subsidiada, especialmente se o subsídio atribuído for de elevado montante.*
3. *A utilização abusiva dos fundos e subsídios deve comportar reposição obrigatória das verbas”.*

Mais recentemente, o tema do controlo das empresas públicas foi novamente abordado no Congresso da INTOSAI de 1986, que se realizou na Austrália, onde foi salientada a necessidade de haver em cada país uma definição clara do conceito de empresa pública.

No referido Congresso, foi destacado que as frequentes alterações ao estatuto jurídico das empresas públicas são muitas vezes motivadas pelo propósito de fuga ao controlo dos Tribunais de Contas e outras instituições similares.

No nosso ordenamento jurídico, a Constituição da República define no seu artigo 214º o Tribunal de Contas como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”.

Considerando que o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade da despesa pública, independentemente da forma jurídica utilizada pelo Estado para a realização dessa mesma despesa, tal enquadramento permitiu desde 1976 ao legislador submeter as empresas de natureza pública à fiscalização financeira do Tribunal de Contas.

Porém, tal enquadramento constitucional, não impediu como atrás foi assinalado, que o legislador ordinário, através do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, tenha expressamente estatuído no artigo 29º que

“as contas das empresas públicas não são submetidas a julgamento do Tribunal de Contas”.

Entretanto, foi publicado o Decreto-Lei nº 146/C/80, de 22 de Maio, que estabeleceu um novo regime de fiscalização prévia que vigorou em 1989.

Este último diploma legal, veio determinar a não submissão a visto do Tribunal de Contas em relação “aos contratos celebrados por empresas públicas e aos despachos referentes à nomeação ou exoneração dos respectivos gestores ou relativos ao seu pessoal”, situação que não foi alterada pela Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Com efeito, a Lei nº 86/89, manteve a não sujeição das empresas públicas ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, regime que vigorou até ao início de vigência da Lei nº 14/96, de 20 de Abril.

Posteriormente, no decurso dos anos noventa, ocorreram no nosso país grandes transformações na Administração Pública, que conduziram não só à criação de um elevado número de novos organismos, mas também, a um aumento considerável da despesa pública de todo o sector administrativo no seu conjunto.

Ao mesmo tempo, avançou o processo de gestão privada de dinheiros públicos, que conduziu ao aparecimento de formas organizatórias de direito privado e por vezes, à “delegação” de tarefas administrativas a entidades privadas.

Todas estas transformações administrativas que conduziram frequentemente à “fuga” da administração directa do Estado, tornaram ainda mais complexo e difícil o controlo financeiro por parte do Tribunal de Contas.

Como destaca o Senhor Conselheiro Director-Geral José Fernandes Farinha Tavares (*in Estudos sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado*) a página 198:

“Essa evolução no quadro legislativo então em vigor, teve como efeito automático a exclusão do controlo do Tribunal de Contas. Ou seja, uma grande parte dos dinheiros públicos passou a não

ser controlada por este órgão do Estado, num sentido inverso ao que se passava nos países desenvolvidos”.

Este quadro legislativo foi alterado com as Leis nº 14/96, de 20 de Abril e nº 98/97, de 26 de Agosto.

Para essa mudança contribuiu de forma decisiva, a nova filosofia que passou a enformar a jurisdição do Tribunal de Contas, consagrada na Lei 98/97, segundo a qual, deixa de prevalecer o critério das “*entidades públicas*” e passa a vigorar o critério dos “*dinheiros públicos*” independentemente da natureza jurídica das entidades que deles sejam titulares ou gestoras.

Saliente-se que o Dr. Sérgio Gonçalves do Cabo, na obra atrás citada, ao analisar o controlo do Tribunal de Contas sobre o S.E.E., escreve na página 568 e seguinte:

“Seria inadmissível que, pelo simples facto de constituir uma sociedade comercial, o Estado (ou outros entes públicos) deixassem de estar submetidos à fiscalização financeira do Tribunal de Contas. Estariam então encontrados os meios para defraudar a fiscalização financeira e, com isso, pôr em causa as funções de controlo externo democrático, reconhecidas pela Constituição e pela lei do Tribunal de Contas.”.

A Lei nº 14/96, procede no seu artigo 1º, nº 1, à delimitação das entidades integradas no sector empresarial do Estado, que se encontram sujeitas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas.

Assim, são enumeradas:

- As empresas públicas cujo regime legal se encontrava definido no Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril e actualmente se encontra regulado no Capítulo III do Decreto-Lei nº 558/99.
- As sociedades de capitais públicos, constituídas segundo a lei comercial pelo Estado e por outras entidades públicas, ou por ambos em associação.

- As sociedades de economia mista, reguladas pela lei comercial, que associam capitais públicos e privados, nacionais ou estrangeiros.
- As sociedades de economia mista participadas directamente pelo Estado ou outras entidades públicas, nas quais a parte pública controla a respectiva gestão, podendo nomear a maioria dos lugares da administração, ou nomear apenas um administrador, ou ainda quando disponha de acções privilegiadas, nos termos do artigo 15º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril.

Na Lei nº 14/96, o legislador ordinário parece dar mais ênfase à “*fiscalização sucessiva ou a posteriori*” das empresas públicas e sociedades de capitais públicos de economia mista, abrangendo, além do controlo da legalidade e da regularidade orçamental e contabilística, a apreciação do cumprimento do dever da boa gestão financeira.

Assim, no âmbito da “*fiscalização sucessiva*”, que consta, aliás, da epígrafe do próprio artigo 1º, são exercidas as seguintes formas de controlo:

- Realização de inquéritos, auditorias, e outras acções de controlo sobre a legalidade, incluindo a boa gestão financeira e próprio sistema de controlo interno (artigo 2º, nº 1).
- Obrigação anual de prestação de contas por parte das entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do nº 1 da Lei nº 14/96, sem prejuízo do dever de prestação de informações, documentos ou da própria comparência para a prestação de informações (artigo 2º, nº 2).

Em suma: a Lei nº 14/96 parece privilegiar mais a fiscalização “*sucessiva ou a posteriori*”, das entidades integradas no sector empresarial do Estado, exercida depois de terminada a respectiva gerência e elaboradas as contas anuais. A referida modalidade de fiscalização era exercida nos termos do artigo 16º da então Lei nº 86/89, subordinado precisamente à epígrafe “*fiscalização sucessiva, inquéritos e relatórios*”.

Posteriormente, a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a nova organização e processo do Tribunal de Contas, assumiu a generalidade das competências previstas na Lei nº 14/96.

Segundo dispõe a actual L.O.P.T.C. no seu artigo 55º, nº 1, as empresas que integram o sector público empresarial encontram-se sujeitas à “*fiscalização concomitante*” do Tribunal de Contas. Nesse âmbito, podem ser objecto, a qualquer momento, da “*realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos de gestão financeira*”.

Por seu turno, as entidades referidas no artigo 2º, nº 2, da Lei nº 98/97, encontram-se ainda obrigadas à elaboração e prestação de contas, por força do disposto no artigo 51, nº 1, alínea o) da mesma lei.

Neste contexto, estamos no âmbito do “*controlo sucessivo*”, e para o seu exercício as entidades em causa devem remeter ao Tribunal de Contas as suas contas, com vista à verificação interna ou externa (artigos 53º e 54º), revestindo esta última uma análise mais exaustiva e aprofundada das contas apresentadas.

Nos termos da Lei nº 98/97, as entidades que integram o sector público empresarial encontram-se sujeitas não só à fiscalização “*concomitante*”, mas também ao controlo “*sucessivo*” do Tribunal de Contas, ao contrário do que se verifica na Lei nº 14/96, que, parece privilegiar mais o controlo “*sucessivo ou a posteriori*”, ou seja, o que é exercido depois de terminada a gerência e efectuadas as respectivas contas.

Como atrás foi assinalado, a Lei nº 98/97, manteve o regime constante da Lei nº 14/96, de 20 de Abril, e para o efeito dispõe no seu artigo 2º nº 4, que “*ao controlo financeiro das entidades enumeradas nos dois números anteriores, aplica-se o disposto na Lei nº 14/96, de 8 de Abril*”.

Salvo melhor opinião, pensamos que esta remissão, além de redundante, parece-nos ser, também, desnecessária.

Sob o ponto de vista do princípio da “*unidade legislativa*”, somos de opinião que a sede própria desta matéria seria a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

De resto, a Lei nº 14/96, é um diploma autónomo que teve por finalidade dar cumprimento ao disposto no artigo 1º, nº 3, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro — na redacção que foi conferida pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril — onde se encontrava prevista a possibilidade de controlo do Tri-

bunal de Contas abranger as sociedades de capitais públicos, desde que lei especial o determinasse. Tanto a Lei nº 7/94, como a Lei nº 14/96, enquadram-se na tendência geral de alargamento da jurisdição do Tribunal de Contas, no que diz respeito à fiscalização financeira “*sucessiva*”.

Ora, a Lei nº 86/89, foi expressamente revogada pelo artigo 115º, alínea l) da actual Lei nº 98/97.

Nesta conformidade, pensamos que seria mais curial concentrar todos os poderes do Tribunal de Contas num único diploma — designadamente, os que reportam ao controlo do sector público empresarial — que, por razões óbvias, deveria ser a actual Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

IV CONCLUSÕES

Com base no exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

- 1ª O novo regime jurídico do sector empresarial do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2000, procedeu à clarificação e alargamento do conceito de empresa pública, bem como, à sua adequação às normas vigentes do direito comunitário. Aquele diploma legal veio, ainda, estabelecer a distinção entre o regime jurídico das empresas públicas sob a forma de sociedade — que passam a constituir o modelo tipo — e as empresas públicas de tipo institucional — as denominadas “*entidades públicas empresariais*” — sucessoras das empresas moldadas no antigo Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, que revestem uma natureza residual.

Nesta conformidade passam a existir dois tipos de empresas públicas:

Por um lado, as “*sociedades anónimas*” constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas podem dispor de forma directa ou indirecta de uma “*posição*”

dominante”, em virtude da detenção da maioria do capital estatutário, ou de direitos especiais de voto, ou ainda da possibilidade de designar a maioria dos membros dos órgãos da administração.

E, por outro lado, temos as denominadas “*entidades públicas empresariais*”, pessoas colectivas de direito público de natureza empresarial, criadas pelo Estado através de decreto-lei e dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

- 2ª Ora, salvo melhor opinião, pensamos que todas estas formas de intervenção que permitem ao Estado e outras entidades públicas exercer isolada ou conjuntamente uma influência dominante em empresas públicas e sociedades constituídas segundo a lei comercial, já se encontram abrangidas na previsão da Lei nº 14/96, de 20 de Abril.

Na verdade, este último diploma legal tinha alargado a fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas às empresas públicas (agora denominadas entidades públicas empresarias); às sociedades de capitais públicos constituídas pelo Estado e outras entidades públicas; às sociedades de economia mista controladas ou participadas; e às empresas concessionárias e fundações de direito privado, bem como, em certas circunstâncias, aos processos de reprivatização e de alienação de participações sociais.

Todas estas competências foram posteriormente confirmadas e assumidas na actual Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (artigo 2º, nºs 2 e 4).

- 3ª Saliente-se que, no que toca ao regime aplicável às entidades sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, o artigo 2º, nº 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, remete para o disposto na Lei nº 14/96, de 20 de Abril. Salvo melhor opinião, pensamos que esta remissão, além de redundante, parece-nos ser, também, desnecessária.

Com efeito, a quase totalidade das entidades sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, elencadas no artigo 1º da Lei nº 14/96, encontram-se agora consignadas no artigo 2º, nº 2, da Lei nº 98/97, que enumera as entidades sujeitas ao controlo financeiro do mesmo Tribunal.

Sob o ponto de vista do princípio da “*unidade legislativa*”, somos de opinião que a sede própria desta matéria deveria ser a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pelo que, numa futura revisão desta última lei, talvez se justificasse a revogação da Lei nº 14/96, e a inclusão de algumas das suas disposições (caso dos artigos 1º, nº 2 e 2º, nºs 2 e 4) na actual Lei nº 98/97.

De resto, a Lei nº 14/96, é um diploma autónomo e datado no tempo, que teve por finalidade, dar cumprimento ao disposto no artigo 1º, nº 3 da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril). No citado artigo 1º, nº 3, encontrava-se prevista a possibilidade do controlo do Tribunal de Contas abranger as sociedades de capitais públicos, desde que lei especial o determinasse. Ora, a Lei nº 86/89, foi expressamente revogada pelo artigo 115º, alínea l) da actual Lei nº 98/97.

- 4ª O Decreto-Lei nº 558/99, conferiu no seu Capítulo II um tratamento autónomo às empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, as quais mediante “*contrato de concessão*”, devem assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a coesão económica e social e a protecção dos consumidores.

Por seu turno, o artigo 36º daquele diploma legal, torna extensivo “às *empresas privadas*” encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, por força de “*concessão ou da atribuição de direitos especiais ou exclusivos*”, do disposto nos artigos 9º, 12º e 13º e no Capítulo II, do mesmo diploma.

A remissão para os artigos que antecedem, reporta-se à obrigação do dever de informação ao Governo, ao cumprimento das regras da concorrência e à submissão ao controlo financeiro da Inspecção-Geral de Finanças e do Tribunal de Contas.

- 5ª Segundo dispõe o Decreto-Lei nº 558/99, no que diz respeito ao controlo financeiro propriamente dito, as “*empresas públicas*” e as “*empresas privadas*” a quem tenham sido cometidos serviços de interesse económico geral, estão sujeitas ao controlo interno do órgão próprio de fiscalização de cada uma das empresas (*sistema de auto-controlo*).

Além desse controlo interno, como também preceitua o artigo 12º, nº 2, encontram-se também sujeitas ao controlo de nível superior da Inspeção-Geral de Finanças, que actualmente faz parte do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, instituído pelo Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho e ao controlo externo e independente do Tribunal de Contas, nos termos das Leis nºs 98/97 e 14/96.

O referido controlo financeiro tem por finalidade aferir da “*legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão efectuada*” (artigo 12º, nº 1).

O legislador prevê, ainda, que as empresas públicas devem articular os seus procedimentos e mecanismos de fiscalização, com o controlo interno da Inspeção-Geral de Finanças e o controlo externo do Tribunal de Contas (artigo 12º, nº 3).

- 6ª Na última década, com vista à concretização de grandes projectos de infra-estruturas e à prestação de certos serviços públicos, temos assistido no nosso país à criação de “*parcerias público-privadas*” que procuram conciliar as vantagens da figura jurídica dos contratos de “*concessão de obras públicas* e “*concessão de serviço público*”, com a obtenção de avultados financiamentos de natureza privada.

Ao fazer incidir sobre as entidades privadas a construção e posterior exploração, por sua conta e risco, dessas mesmas infra-estruturas, os orçamentos do Estado e das demais entidades públicas, ficam dispensados de suportar, de imediato, os riscos e os encargos decorrentes da construção e exploração desses grandes projectos de obras públicas.

Por seu turno, as limitações da despesa pública no âmbito da União Europeia e a necessidade de levar a cabo a construção de novas infra-estruturas, tem levado muitos países comunitários a recorrer a este mecanismo de ordem financeira.

- 7ª Embora com especificidades próprias, têm o seu enquadramento no contrato de “*concessão de obras públicas*”, as denominadas concessões em regime de S.C.U.T. que têm por finalidade “*a concepção, construção, conservação e exploração de lanços de auto-*

estrada em regime de portagem sem cobrança do utilizador”, introduzidas no nosso país pelo Decreto-Lei nº 267/97, de 2 de Outubro,

Por outro lado, na área da saúde têm sido celebrados contratos entre a Administração Central e empresas privadas, destinados à gestão de estabelecimentos públicos de saúde, como por exemplo, o contrato celebrado em 10 de Outubro de 1995 entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo e a Sociedade Amadora/Sintra, S.A., que teve por objecto a gestão integral do Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca na Amadora.

A matriz do contrato de gestão hospitalar parece ser, também, a de um verdadeiro contrato administrativo de “*concessão de serviço público*”, cuja celebração é precedida de concurso, excepto, em certos casos em que a escolha do co-contratante pode ser feita mediante despacho do Ministro da Saúde — artigo 13º, nºs 1 e 3 do Decreto-Lei nº 85/2002, de 20 de Agosto.

- 8ª Considerando a multiplicidade das situações abrangidas, o montante dos dinheiros públicos envolvidos e a variedade dos outorgantes públicos, — entre os quais se contam as empresas públicas e as entidades por elas constituídas com vista à satisfação de interesses comuns — pensamos que o processo de preparação, concurso e adjudicação das “*parcerias público-privadas*”, além de ser rodeado dos maiores cuidados, se encontra também sujeito à fiscalização “*concomitante*” e “*sucessiva*” do Tribunal de Contas, por força do disposto no artigo 2º, nºs 2 e 3 e artigo 51º, nº 1, alínea o), ambos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Saliente-se que idêntico cuidado teve o legislador quando no artigo 21º, nº 3, do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, estabeleceu que os contratos que envolvam obrigações ou compromissos para o Estado ou outras entidades públicas, devem prever a sua quantificação e validação, além de parecer prévio do Ministério das Finanças.

Lisboa, 3 de Julho de 2003.

O Assessor Principal
(António Manuel Calejo Pinto)

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS
NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes^{1 2}

¹ Subdirectora Geral do Tribunal de Contas

² Com a valiosa contribuição do Dr. António Silva e da Dra. Márcia Vala, Auditores Coordenadores da Direcção Geral do Tribunal de Contas.

1. INTRODUÇÃO

Saber que tipo e grau de intervenção devem as Instituições Superiores de Controlo Financeiro (ISC) adoptar relativamente às situações de corrupção é questão muito debatida, quer no seio de cada uma delas, quer externamente, nomeadamente em conferências internacionais (vejam-se, nas referências documentais apontadas a final deste documento, e a título exemplificativo, o número de eventos em que este tema foi debatido).

Sendo a corrupção um fenómeno importante ao nível do exercício abusivo de poderes públicos, e que, por natureza, é dificilmente identificável e quantificável, e só raramente comprovado, assumem especial importância no seu combate as medidas de prevenção e dissuasão. É reconhecido, a este nível, que a acção dos órgãos de controlo financeiro pode ter um papel muito relevante.

No que ao Tribunal de Contas português diz respeito, esta questão foi, de novo, trazida à colação a propósito da recente avaliação do Estado Português feita pelo Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO), do Conselho da Europa.

2. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO GRUPO DE ESTADOS CONTRA A CORRUPÇÃO (GRECO)

No final do ano de 2002, Portugal foi sujeito a uma avaliação do GRECO, com o objectivo de verificar a existência, fiabilidade e eficácia dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção e o seu alinhamento com as recomendações internacionais na matéria.

O respectivo relatório foi aprovado pelo Plenário do GRECO em Julho de 2003, contendo uma apreciação da situação verificada e um conjunto de recomendações que Portugal deve implementar e reportar ao GRECO até final do ano de 2004.

Enquanto conclusão geral, foi emitida uma apreciação favorável dos esforços desenvolvidos em Portugal no sentido de reforçar as medidas de prevenção e combate à corrupção, considerando-se, em síntese, que

Portugal respondeu firmemente ao desafio colocado por este fenómeno, cuja existência se reconhece, embora se não consiga quantificar.

Este relatório afirma que as autoridades portuguesas têm um bom grau de especialização e competência, tanto ao nível judicial como administrativo, para enfrentar estas situações, recomendando-se, no entanto:

- A melhoria da coordenação interdepartamental, nomeadamente na definição e implementação de estratégias de combate a formas complexas de crime, como a corrupção, e na integração e interconecção da informação e das bases de dados existentes;
- O reforço dos recursos humanos e materiais ao dispor das polícias, do Ministério Público, dos juizes e dos órgãos de controlo interno;
- A revisão das regras processuais aplicáveis ao processo de investigação criminal, por forma a minorar a sua eventual demora;
- A criação nos tribunais de secções especializadas em crimes económicos e financeiros, ou, pelo menos, a adopção de medidas para a maior especialização dos juizes nesta área ou para o reforço de um corpo de peritos a que eles possam recorrer;
- O reforço de mecanismos de controlo e acompanhamento da integridade dos funcionários públicos inseridos em áreas de especial risco de corrupção, nomeadamente as polícias;
- O reforço da consciência dos funcionários públicos relativamente à obrigação legal que têm de denunciar crimes, nomeadamente de corrupção;
- O reforço do papel dos órgãos de auditoria interna no controlo dos riscos de corrupção;
- A adopção de orientações concretizadoras da legislação sobre levantamento de imunidades.

O relatório em causa incluiu referências bastante positivas à relevância da actividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas português na prevenção de situações de corrupção.

Em especial, refere-se a sua percepção quanto ao papel que pode desenvolver nesta matéria, a atenção que dedica a áreas consideradas de risco em matéria de corrupção, como é o caso da contratação pública e da concessão de subsídios, o efeito positivo da sua articulação com os órgãos de controlo interno e com o Ministério Público e, ainda, o alinhamento da sua actividade com as recomendações da INTOSAI.

Uma das recomendações dirigidas ao Estado português aconselha que o Tribunal de Contas seja, em virtude da sua competência e especialização, agregado a estruturas de coordenação e definição de estratégias globais de combate à corrupção.

3. A INTERVENÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO FINANCEIRO (ISC) NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Definem-se as situações de corrupção como aquelas em que alguém utiliza ilegal e abusivamente poderes ou funções públicas em troca de vantagens para si ou para outrem, traduzidas nomeadamente no recebimento de valores ou benefícios.

É genericamente considerado que o combate à corrupção não é o objectivo prioritário da acção das Instituições Superiores de Controlo Financeiro, mas é também igualmente reconhecido que estas instituições não lhe podem ser alheias.

Desde logo, porque o tráfico de favores se pode traduzir em sérios prejuízos financeiros para as entidades públicas e, por outro lado, porque os cidadãos podem, em consequência de decisões motivadas por razões alheias ao interesse público, ser gravemente prejudicados no serviço público a que têm direito em razão do financiamento que providenciam. Em ambos os casos estão em causa interesses cuja defesa se inclui na missão das ISC e constitui uma das razões para a sua existência.

Está também largamente constatado que o exercício eficaz das funções próprias dos órgãos de controlo financeiro contribui, só por si, para a redução dos riscos de ocorrência de situações de corrupção.

Isto porque a corrupção é favorecida em ambientes de pouca transparência, fraca concorrência, elevado grau de discricionariedade e baixa responsabilização, os quais são directamente contrariados pela actuação da função de controlo financeiro.

De facto, é sabido que a actividade das ISC:

- Assegura o princípio da prestação regular de contas e da responsabilização;

- Contribui para a integridade e credibilidade da informação financeira produzida pelas várias entidades sujeitas ao seu controlo;
- Promove a transparência das operações, tornando mais visível a actuação dos entes públicos ou dos seus agentes;
- Acompanha a razão de ser, fundamentação e utilidade dos actos, reduzindo a arbitrariedade das decisões e dos actos de aplicação das leis;
- Informa publicamente das violações aos princípios da legalidade, da prestação de contas e da economia, eficiência e eficácia;
- Dissuade eventuais abusos ou desvios de fundos públicos;
- Contribui para o fortalecimento das instituições e dos seus sistemas de controlo, informação e gestão, assim reduzindo a margem para operações ilegais.

Por outro lado, essa actividade promove comportamentos em respeito pelos princípios éticos do serviço público, e tem possibilidade de dar atenção e eventualmente despistar e denunciar suspeitas de corrupção.

As ISC congregadas na INTOSAI (sua organização mundial), conscientes de que não lhes compete especifica e directamente a perseguição dos actos de corrupção, mas tendo presentes as virtualidades da sua actuação na redução da franja de oportunidades que se lhe oferecem, aprovaram no Congresso de 1998, em Montevideo, um conjunto de recomendações para o reforço do seu papel na prevenção e luta contra a corrupção as quais apontam, designadamente, para:

- Garantir e reforçar a independência da ISC e a cobertura do universo de controlo;
- Avaliar de forma mais activa a eficácia dos sistemas de controlo financeiro e de controlo interno;
- Reforçar o controlo em áreas em que os riscos de fraude e corrupção são mais elevados;
- Assegurar uma maior acessibilidade e divulgação pública dos seus relatórios;
- Reforçar a cooperação e troca de informações com outras entidades nacionais e internacionais de combate à corrupção;
- Intensificar a troca de experiência nesta matéria com outras ISC;
- Encorajar procedimentos de gestão de pessoal na administração pública que seleccionem, retenham e motivem funcionários competentes e honestos;

- Encorajar a fixação de orientações em matéria de declarações de bens e de interesses dos funcionários e acompanhar o seu cumprimento no âmbito do processo de auditoria;
- Promover a observância de padrões elevados de comportamento ético, baseados em códigos de conduta;
- Estabelecer meios transparentes de receber e tratar denúncias de irregularidades.

Analisando acções de fiscalização desenvolvidas por várias ISC em relação com situações de corrupção, verificamos que têm geralmente como objectivo a análise dos sistemas de controlo por forma a compreender as fraquezas que permitiram a ocorrência e não detecção das situações de corrupção existentes, as insuficiências de supervisão verificadas, as medidas tomadas aos vários níveis para correcção dessas fraquezas e insuficiências, e a recomendação de melhorias a introduzir, tudo por forma a evitar a repetição de situações idênticas.

De entre as recomendações constantes dos relatórios, salientamos a melhoria e acompanhamento do efectivo funcionamento dos sistemas de controlo interno, a adopção de medidas de rotação e especial atenção ao comportamento de pessoal exposto a situações de risco elevado de suborno, a aprovação de códigos de ética e conduta e a adopção de medidas para garantir o seu conhecimento e observância, a adopção de regras sobre a aceitação de ofertas e sobre conflitos de interesses e a necessidade de agir no sentido de garantir a recuperação dos fundos públicos correspondentes às lesões verificadas.

4. ACTUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS

No que respeita à actuação do Tribunal de Contas português, e tendo presentes as linhas gerais que acabámos de referir, identificam-se de entre o contexto da sua acção e os procedimentos habituais de controlo, várias vertentes que contribuem para a prevenção de situações de corrupção, as quais se enquadram nas recomendações da INTOSAI acima referenciadas.

Assim, e designadamente:

- A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que enquadra a actividade do Tribunal de Contas, estabelece na parte final do n.º 2 do seu art.º

11.º, que este órgão procura “... *difundir a informação necessária para que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a corrupção relativamente aos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários.*”;

- Existem garantias e práticas adequadas de independência do trabalho desenvolvido pelo Tribunal, de não limitação do âmbito e poderes da sua intervenção e de publicidade dos respectivos resultados;
- Todas as denúncias recebidas no Tribunal (mesmo as anónimas) são objecto de análise e ponderação no âmbito de acções em que se enquadrem, tendo até já determinado a programação de acções específicas;
- Têm sido trabalhadas algumas das áreas identificadas pela própria INTOSAI como de mais elevado risco de corrupção, nomeadamente a adjudicação e execução de contratos de empreitada ou de aquisição, a atribuição de subsídios, a arrecadação de receitas e o recrutamento e a gestão de pessoal. Poderá ponderar-se uma intensificação do controlo noutras como, por exemplo, a recuperação de dívidas fiscais e o controlo, avaliação e alienação do património;
- Tal como decorre do *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* o Tribunal adopta, na generalidade das suas auditorias, o método da avaliação dos sistemas de controlo interno.

No desenvolvimento das auditorias, o auditor do Tribunal de Contas português deve, de acordo também com as normas de auditoria internacional aceites, fazer uma apreciação dos circuitos de registo da informação administrativa e financeira e dos pontos-chave do controlo, verificando se estes são suficientes para assegurarem a fiabilidade daqueles mesmos registos, assim podendo detectar a existência ou não de erros e irregularidades significativas.

O levantamento, descrição, confirmação e avaliação dos circuitos existentes permite ao auditor adquirir a convicção de que o sistema é fiável ou não, tanto na sua concepção como no seu funcionamento, e permite orientar a pesquisa para zonas reais de risco.

Assim, o auditor está, nomeadamente, atento às situações de fraqueza do controlo interno, à aderência ou não aos princípios da delegação e segregação de funções, à organização de sectores-chave da entidade

auditada, às insuficiências em matéria de regularidade da escrituração, às transacções não usuais, às despesas injustificadas, aos gastos inúteis e à institucionalização ou não da propositura de processos disciplinares e participações criminais relativas às irregularidades detectadas.

Dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado ressaltam, de entre as observações e conclusões das auditorias, as recomendações no sentido de melhorar as situações observadas, nomeadamente no âmbito do controlo interno, sendo com frequência previsto o acompanhamento da observância dessas recomendações.

Por outro lado, o Tribunal de Contas dispõe de competências de fiscalização prévia da legalidade de contratos de significativa relevância financeira, podendo impedir a sua execução, bem como de poderes jurisdicionais de aplicação de sanções aos responsáveis por infracções financeiras.

Integra-se no trabalho de auditoria a evidenciação das irregularidades detectadas, as quais poderão ter eventualmente como consequência o sancionamento a título de responsabilidade financeira e, eventualmente, criminal.

Referem-se, de seguida, alguns dos resultados que concorreram, em concreto, para a prevenção de situações de corrupção e, excepcionalmente, para a sua denúncia:

a) Auditorias

Em várias auditorias realizadas, nomeadamente a órgãos descentralizados e do poder local, constatou-se que o sistema de controlo interno se apresentava estruturado de forma muito empírica, assente em rotinas não escritas e com limitado acompanhamento dos dirigentes e funcionários, sem pontos de controlo, não garantindo o grau de eficácia e segurança tido por adequado à organização auditada, o que conduziu à formulação de recomendações para a sua melhoria.

O estudo de áreas seleccionadas evidenciou a necessidade de se aprofundarem alguns aspectos, ligados, por exemplo, a relações dos Municípios com entidades externas (vg. clubes de futebol locais), e à gestão

e utilização de Fundos Permanentes por parte de Presidentes executivos.

As irregularidades detectadas em auditorias envolvem, por exemplo:

- A realização de despesas à margem dos fins para que haviam sido consignadas, sem documentos justificativos ou sem contrapartida;
- A não verificação em concreto das situações excepcionais que alegadamente fundamentavam ajustes directos de contratos;
- A não observância de procedimentos legalmente previstos;
- Significativos desvios de custos ao longo das fases de implementação das obras;
- A violação de regras aplicáveis ao recrutamento, selecção e gestão de pessoal bem como de princípios e garantias gerais a que o mesmo deve obedecer;
- A admissão de pessoal sem os requisitos legalmente exigidos;
- A acumulação de funções e o pagamento de ajudas de custo e horas extraordinárias para além dos requisitos e limites legais.

A implementação das recomendações formuladas e o sancionamento de algumas das irregularidades detectadas contribuiu, certamente, para a estruturação de sistemas de controlo de gestão melhor preparados para impedir a fraude e o abuso e para diminuir os riscos de suborno e corrupção.

b) Controlo Prévio dos Contratos

A fiscalização preventiva exercida pelo Tribunal de Contas sobre contratos de valor superior a 310,330€ tem, essencialmente, como objectivo prevenir eventuais irregularidades e desenvolver uma função pedagógica junto dos serviços a que se destina.

Incide sobre a legalidade da despesa e do contrato, e debruça-se, nomeadamente, sobre a respectiva cobertura orçamental e observância de outras regras financeiras, sobre o cumprimento dos requisitos legais relativos aos procedimentos de escolha das propostas e de fundamentação da adjudicação, sobre a verificação dos requisitos de competência e idoneidade das entidades com quem a entidade pública vai contratar e sobre a legalidade das cláusulas contratuais.

As irregularidades mais frequentemente detectadas no âmbito da fiscalização prévia são as seguintes:

- Incumprimento das regras relativas à competência para autorizar despesas;
- Insuficiência de verbas para fazer face aos encargos assumidos;
- Inexistência das autorizações necessárias para a assumpção de encargos em anos futuros;
- Indevido recurso ao crédito;
- Recurso a ajustes directos sem fundamento legal;
- Publicitação insuficiente dos avisos de abertura de concurso;
- Inobservância do prazo legal para apresentação das propostas;
- Omissão, indicação incorrecta ou contradições quanto aos requisitos exigidos e aos factores de apreciação das propostas;
- Aplicação incorrecta dos critérios de avaliação dos concorrentes e das propostas;
- Insuficiência de fundamentação do acto adjudicatório;
- Adjudicações por preços consideravelmente superiores ao preço base posto a concurso;
- Lançamento de obras sem fixação prévia do respectivo preço base;
- Redução dos prazos de garantia das obras, sem fundamentação;
- Não previsão da fórmula de revisão de preços;
- Qualificação como «trabalhos a mais» de trabalhos não enquadráveis no respectivo conceito legal.

O controlo assíduo e prévio do tipo de situações acima referidas diminui o risco de ocorrência de situações de corrupção que, na área em causa, se verificam normalmente no sentido de favorecer determinados fornecedores, sobretudo na fase de adjudicação.

c) Processos de Responsabilidade

Para além das observações e recomendações constantes dos relatórios de auditoria, e da inviabilização dos contratos em sede de fiscalização prévia, nalguns casos procedeu-se à notificação ao Ministério Público de infracções detectadas, o que conduziu à introdução de processos para apuramento de responsabilidades criminais, nos tribunais competentes, ou de responsabilidades financeiras, no próprio Tribunal de Contas.

Nestes casos de responsabilidade financeira, os processos visaram a aplicação de multas aos responsáveis pelas infracções ou a recuperação dos montantes indevidamente dispendidos.

Assim, terá sido possível proceder ao sancionamento dos responsáveis por alguns dos desvios à legalidade e recuperar montantes em que o Estado havia sido lesado, o que também tem um efeito dissuasor para futuro.

5. CONCLUSÃO

O efeito principal do controlo desenvolvido pelo Tribunal de Contas português, quanto às situações de corrupção, é de natureza essencialmente preventiva, tal como acontece noutras Instituições Superiores de Controlo, e tal como é adequado à sua missão.

Situa-se ao nível da salvaguarda e efectivação de princípios como os da transparência, integridade, legalidade, concorrência, boa gestão, responsabilidade e prevalência do interesse público, em cujo ambiente a corrupção mais dificilmente se desenvolve, assim se reduzindo os riscos da sua ocorrência.

Os requisitos e procedimentos a observar no desenvolvimento do trabalho de fiscalização e auditoria permitirão, nalguns casos, a denúncia de situações suspeitas e o seu encaminhamento para as entidades competentes.

Tal denúncia é, de resto, feita, no exercício de um dever legal consagrado nos artigos 386º do Código Penal e 242º do Código do Processo Penal, e é facilitada pela existência de uma representação permanente do Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Os mecanismos de efectivação de responsabilidades financeiras, ao dispor do Ministério Público e do Tribunal de Contas, permitem a recuperação dos fundos públicos correspondentes às lesões verificadas, como também se recomenda internacionalmente.

No entanto, a apreciação favorável feita pelo GRECO e a constatação de que grande parte das recomendações da INTOSAI nesta matéria se encontram reflectidas na actividade desenvolvida, não significa que não

haja ainda margem para melhorias na intervenção que o Tribunal de Contas pode ter nesta matéria.

Assim, poderão, designadamente, equacionar-se a identificação de outras áreas de risco a trabalhar, o desenvolvimento de indicadores específicos de risco, o incremento das acções de acompanhamento da implementação de recomendações, o reforço da cooperação e troca de informações com outras entidades nacionais e internacionais de prevenção e combate à corrupção, nomeadamente no âmbito apontado pelo GRECO ou no quadro do SCI, a intensificação de acções de reforço e controlo de padrões éticos de conduta e de registo de interesses, e um tratamento mais relevante das denúncias recebidas, assim se continuando a honrar o reconhecimento obtido quanto à qualidade da intervenção do Tribunal de Contas nesta área.

Lisboa, Setembro de 2003

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

- Relatório do GRECO sobre Portugal, Julho de 2003.
- Relatório interno da visita de avaliação dos peritos do GRECO ao Tribunal de Contas, Novembro de 2002.
- Resolução e Recomendações do XVI INCOSAI sobre Prevenção e Detecção da Fraude e Corrupção, Montévideu, Novembro de 1998.
- Questionário de avaliação da implementação das recomendações constantes da Resolução acima referida.
- Documentos e conclusões das IV, VIII, XI e XII Assembleias Gerais da OLACEFS.
- Como utilizar a Auditoria e o Controlo de Gestão para combater eficazmente as novas modalidades de corrupção – Contributo do Tribunal de Contas português para a VIII Assembleia Geral da OLACEFS.
- Documento e conclusões da II Conferência Euro-Americana de Instituições Superiores de Controlo (Colômbia, Julho de 2002).
- Prevenção e repressão da fraude comunitária – Intervenção do Presidente do Tribunal de Contas, Alfredo José de Sousa, em conferência sobre o tema realizada em Roma, Maio de 2001.
- A função da transparência e do controlo na luta contra a Corrupção – Intervenção de José F.F. Tavares na Conferência Internacional sobre o mesmo tema organizada em Bratislava, Novembro de 2000; Sumário e Recomendações da mesma Conferência.
- Os órgãos de controlo externo e o combate à corrupção, Carlos Alberto Morais Antunes – Intervenção num Encontro de Instituições Superiores de Controlo do MERCOSUL, Argentina, Novembro de 2000.
- Metodologia para a detecção de fraudes, José Tavares e Lídio de Magalhães – Contributo para o Encontro Internacional de Sevilha, Junho de 1988; Conclusões do referido Encontro.
- Pillars of Integrity: the importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption – Kenneth M. Dye e Rick Stapenhurst, the Economic Development Institute of the World Bank, 1998.
- Documentos da Conferência organizada pelo Tribunal de Contas Alemão sobre Corrupção e manipulação de concursos públicos de construção de estradas federais, Setembro de 1996.
- Relatórios e documentos constantes dos sites de várias Instituições Superiores de Controlo.

- Guias metodológicos e orientações emitidas pela INTOSAI sobre Auditoria.
- Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas, 1999.
- Relatório de Actividades do Tribunal de Contas, 2002.
- Relatórios de Auditoria e outros documentos e jurisprudência do Tribunal de Contas, disponíveis em www.tcontas.pt.

**PRIORIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS INCLUÍDOS
NA LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR (1998-2001)
NO CONTEXTO DO PLANEAMENTO DA AUDITORIA¹**

**INVESTIGAÇÃO SOBRE A UTILIZAÇÃO DE MODELOS DE RISCO NO
PLANEAMENTO DE AUDITORIAS NO SECTOR DA DEFESA**

José de Castro de Mira Mendes²
Maria da Conceição Vaz Antunes³

¹ Este texto destinou-se a apoiar a apresentação, no Tribunal de Contas, da comunicação efectuada em inglês, em Budapeste, no Seminário de 2003 sobre Auditoria ao Sector da Defesa nos países da NATO, organizado pelo *State Audit Office* da Hungria. A terminologia utilizada e as opiniões formuladas são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, na medida em que não foram adoptadas pelo Tribunal de Contas de Portugal.

² Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

³ Auditora coordenadora do Tribunal de Contas.

INTRODUÇÃO

O Plano Estratégico do Tribunal de Contas (2002 – 2004) prevê a realização de uma auditoria integrada aos programas de investimento incluídos na 3ª LPM – Lei de Programação Militar que vigorou entre 1998 e 2001. Pelo menos dois programas devem ser auditados, nas perspectivas financeira e da boa gestão.

A LPM abrange os três Ramos das Forças Armadas (Exército, Marinha e Força Aérea) e comporta todo o tipo de investimentos, desde infra-estruturas a navios, aviões e armamento.

Considerando o extenso horizonte temporal que as decisões de investimento no Sector da Defesa envolvem e a importância dos compromissos financeiros que requerem, a auditoria aos sistemas de informação estabelecidos para a recolha, actualização e disponibilização da informação relevante para as instâncias de decisão é, sem dúvida, uma área de risco crítica. A visibilidade dos principais protagonistas (e.g. Políticos e Fornecedores) e o intenso *lobbying* que se desenvolve, inclusive na imprensa, sempre que está em causa uma decisão sobre propostas de fornecimento concorrentes, consciencializaram os contribuintes relativamente às implicações estratégicas e financeiras das decisões neste domínio.

Por outro lado, a apreciação das características físicas e operacionais dos equipamentos militares requer, amiúde, a colaboração de peritos, eles próprios diferentes segundo os programas a examinar.

Por último, mas não menos importante, devemos ter presente uma natural competição que tende a existir entre os 3 Ramos das Forças Armadas.

Em resumo, o Departamento responsável necessitava de preparar uma proposta de auditoria a 2 ou 3 programas de investimento inscritos na LPM, apropriadamente documentada. O trabalho de planeamento a realizar era, claramente, complexo, envolvendo a consideração de múltiplos riscos. Os programas militares a seleccionar deviam ser priorizados de uma maneira formal e transparente e todo o processo devia ficar convenientemente documentado, em conformidade com as normas e regras práticas profissionais aplicáveis aos papéis de trabalho de auditoria.

Para resolver o problema complexo acima enunciado, um grupo de 3 técnicos do Departamento empreendeu a experimentação de um conjunto de ferramentas e técnicas para análise de risco no âmbito do planeamento da auditoria.

O objectivo desta apresentação é partilhar a referida experiência em matéria de análise formal de risco para o planeamento (macro) da auditoria, um aspecto que se entendeu ser particularmente importante no âmbito da auditoria às despesas da Defesa, para o qual se encontraram respostas metodológicas perfeitamente susceptíveis de ser aplicadas a outras áreas da auditoria externa ou interna dos sectores público ou privado.

OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

O objectivo do Departamento era, mais concretamente:

- Priorizar os investimentos inscritos na LPM, em função de riscos identificados.

Dando os passos lógicos que adiante se descreverão, os objectivos da investigação foram precisados como segue:

- Identificar uma ferramenta informática apta para efectuar a priorização referida e documentá-la de forma adequada, à luz das orientações profissionais em matéria de documentação dos procedimentos de auditoria.
- Testar a identificada ferramenta, pela sua aplicação aos programas financiados no âmbito da 3.^a LPM.

Em primeiro lugar, apresenta-se alguma informação sobre os programas de investimento e sobre os sistemas e estruturas de gestão adoptados no sector da Defesa. Depois, descrevem-se os aspectos metodológicos mais relevantes. Só após estes passos introdutórios se passará à descrição dos procedimentos efectuados pelo Departamento.

UNIVERSO DE AUDITORIA

Os programas de investimento militar

Como indicado no Quadro 1, a 3.^a LPM incluía 32 programas.

No período 1998/2001, as despesas ascenderam a 423 milhões de euros (num orçamento de 693 milhões de euros). Este montante correspondeu, para os 4 anos, a 8,3% da despesa global com a Defesa o que representou, por sua vez, cerca de 4,5% da Despesa Orçamental.

As despesas efectuadas em favor dos programas por cada Ramo das Forças Armadas foram as seguintes:

Quadro 1 – Distribuição dos programas por Ramo das Forças Armadas

	N.º de programas	Orçamento		Despesa	
		Mio euros	%	Mio euros	%
E.M. das Forças Armadas	4	72,2	10	16,4	4
Armada	12	230,3	33	107,4	25
Exército	10	173,0	25	108,7	26
Força Aérea	6	217,1	31	190,3	45

As estruturas de gestão

Recolha e tratamento da informação necessária à decisão de investimento

A preparação da LPM inicia-se pela análise de situação (pelos 3 Ramos) e com a definição dos grandes objectivos de reequipamento militar, em função dos cenários estratégicos prováveis (pelo Estado-maior General das Forças Armadas) e da situação política, económica e financeira do país (pelos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional).

À luz das ameaças e necessidades identificadas – incluindo as emergentes dos compromissos assumidos no quadro da NATO – é delineado o conjunto de prioridades e os investimentos correspondentes. Esses objectivos e investimentos são “harmonizados” e, no final, ajustados aos recursos financeiros previsivelmente disponíveis.

O projecto de LPM é enviado pelo Governo à Assembleia da República, para aprovação final.

Sistemas de execução dos programas

Cada Ramo das Forças Armadas é responsável pela execução dos investimentos inscritos na LPM que lhe correspondem. O planeamento, a coordenação e o controlo dos programas de investimento e os procedimentos administrativos relativos às aquisições competem aos serviços de apoio dos Estados-maiores.

Ao nível Governamental, o acompanhamento da execução da LPM é efectuado por um conjunto de serviços do Ministério da Defesa que recolhem os dados e informam o Ministro, periodicamente. Esses mesmos serviços, prestam assessoria ao Ministro fornecendo-lhe a informação necessária/requerida para as tomadas de decisão que lhe incumbem.

METODOLOGIA

Métodos de investigação

A investigação desenvolvida compreendeu uma parte “teórica” (designadamente a revisão, ainda que necessariamente limitada, da literatura académica e profissional relativa à análise do risco no planeamento da auditoria) e uma parte “prática” que, em resumo e como anteriormente referido, consistiu em testar a viabilidade da utilização de uma ferramenta informática à análise de risco, com o intuito de priorizar os programas de investimento e de documentar o processo em conformidade com as normas e as recomendações de auditoria geralmente aceites.

Apoio à investigação

A intervenção do Conselheiro Mira Mendes, co-autor deste documento, envolveu:

- a identificação de possíveis melhorias no que respeita às metodologias e ferramentas de análise de risco em uso no Departamento;
- a sugestão de um quadro metodológico para a condução de análises de risco, apoiado em ferramentas informáticas;
- o acompanhamento do processo e análise dos resultados alcançados.

O Conselheiro Mira Mendes ajudou, igualmente, a ultrapassar certas dificuldades iniciais. Em contrapartida, contou com o contributo da equipa que participou nos trabalhos para o aprofundamento de conhecimentos, através da discussão e superação das dúvidas e dificuldades que se foram pondo à aplicação concreta das metodologias e técnicas sugeridas e/ou adoptadas. A sua contribuição foi, por conseguinte, uma parte intrínseca do plano da investigação que “(...) *pode ser entendida como análoga à das variáveis independentes na experimentação (e quasi-experimentação), cujas consequências são tratadas como variáveis dependentes cujas modificações são controladas e avaliadas*” (Gill and Johnson, 1997:59). Trata-se da atitude de um “etnógrafo” por oposição à de um “clínico” (Gill and Johnson, 1997:73): não era previsto que ele alterasse o sistema (procedimentos de auditoria em uso) cabendo-lhe, apenas, observar os efeitos da sua intervenção no funcionamento do sistema.

Em resumo, como dinamizador da investigação o Conselheiro Mira Mendes ajudou os envolvidos no processo, com as suas ideias e experiência, a direccionar conhecimentos e experiência adquiridos para a resolução do problema. Para o Departamento, solucionar o problema concreto de priorização e respectiva documentação era, na verdade, o “*teste de validade, mais do que elevadas correlações e modelos causais perfeitos*” (Gill and Johnson, 1997: 72).

PLANEAMENTO DA AUDITORIA, ANÁLISE DE RISCO E SISTEMAS DE APOIO À DECISÃO

Análise de risco no planeamento da auditoria

O risco é uma realidade com que nos deparamos que decorre da incerteza que caracteriza o ambiente de auditoria. O gestor prudente, antecipa os problemas e toma medidas para reduzir ou eliminar esses riscos.

O planeamento da auditoria é, obviamente, uma responsabilidade central das Instituições Públicas de Controlo Externo. Os recursos de auditoria devem ser afectados às áreas do universo auditável (e.g. contas, actividades, programas) mais atingidas pela incerteza, minimizando o risco de não detecção de erros materiais ou de fragilidades que o auditor deva mencionar quando formula as suas opiniões.

Ora, a utilização do conceito de “risco” no planeamento da auditoria requer a sua “medição”, em termos qualitativos e quantitativos. Tanto os modelos quantitativos / estatísticos puros como os modelos qualitativos puros afiguraram-se inapropriados, devendo portanto, ser abandonados. Os primeiros, devido à escassa informação na maioria das situações de risco e, os últimos, por terem pouca sustentação factual.

Importa ter também presente que os auditores trabalham num quadro profissional regulado pela legislação, por normas de auditoria, por orientações sobre práticas, etc.... As exigências, as normas e as orientações desse quadro podem porém – devem, dizemos nós - ser tomadas para apoiar a decisão, designadamente na medida em que podem apontar para uma abordagem do risco no planeamento de auditoria. Na verdade, todo o trabalho realizado pretendeu respeitar e responder às normas de auditoria em vigor no Tribunal de Contas, as quais se afiguram ser semelhantes às geralmente aceites, circunstância natural atenta a participação do Tribunal na INTOSAI – “*International Organisation of Supreme Audit Institutions*”, EUROSAI – “*European Organisation of Supreme Audit Institutions*” e noutras organizações e fóruns internacionais.

A utilização de factores de risco e de modelos de análise do risco desenvolveu-se substancialmente nas últimas duas décadas. O emprego de factores de risco para essa finalidade continua a ser importante, por exemplo, na investigação recente desenvolvida por McNamee and Selim (1998) e no seu modelo de validação que pretende “*aprender a teoria e a prática*”.

Planeamento de auditoria e apoio à decisão

No essencial, o planeamento de auditoria é um processo de tomada de decisão que envolve a afectação, de forma que deve ser clara e fundamentada, dos recursos de auditoria às potenciais tarefas de auditoria, com base na informação disponível. Frequentemente, este é um exercício complexo que requer uma análise abrangente dos riscos e dos efeitos respectivos em todas as unidades auditáveis do universo de auditoria. Por esse motivo, existe um forte incentivo para o desenvolvimento de processos e técnicas de priorização de tarefas que apoiem os gestores na tomada de decisões e na sua apropriada documentação, como expressamente requerem as normas e os princípios geralmente aceites.

Além do mais, as normas de auditoria estabelecem que os gestores são responsáveis pela melhoria da eficiência e da eficácia das auditorias. Como executantes, necessitamos de ferramentas eficientes, de preferência baseadas em investigação científica, designadamente no domínio do apoio à decisão.

Na última década, o desenvolvimento dessas ferramentas foi incentivado pela disponibilidade e crescente eficiência e eficácia dos computadores e respectivas aplicações. Tal como referem Glover e Romney (1997: 28-38) *"a evolução do software alimenta a mudança ... na ... auditoria"* e *"o software aumentou a produtividade e a cobertura de auditoria sem o correspondente aumento de pessoal"*.

A pesquisa de ferramentas informáticas destinadas a apoiar o processo de análise de risco era, por conseguinte - e liminarmente - uma área de interesse, a explorar. A ideia base é a de que o tempo dos auditores seniores deve ser afectado, o mais possível, ao desenho e à revisão do modelo de análise de risco adoptado e aos *inputs* subjectivos necessários à respectiva utilização e, um mínimo, ao trabalho burocrático ou repetitivo.

Foi da parte do Conselheiro Mira Mendes que surgiu a ideia da utilização de uma ferramenta informática de apoio à decisão baseada no denominado AHP- *"Analytic Hierarchy Process"* (Processo Analítico Hierárquico), criado pelo Professor Thomas Saaty no final dos anos setenta e em aperfeiçoamento desde então.

Duas reflexões são necessárias neste ponto. A primeira é que não se limitou - antes foi incentivada - a apresentação de outras sugestões viáveis por qualquer dos participantes nos trabalhos, designadamente recolhidas através da bibliografia consultada. O facto de não ter aparecido uma alternativa, deve ser referenciado à circunstância de que as sugestões do Conselheiro Mira Mendes reflectem as conclusões da sua investigação académica e profissional e a sua experiência no Tribunal de Contas Europeu.

A segunda reflexão pertinente é a de que as sugestões metodológicas do Conselheiro Mira Mendes têm uma fundamentação robusta na bibliografia. Entendeu-se que não seria nem oportuno, nem útil, proceder ao respectivo aprofundamento nesta apresentação. A bibliografia citada permitirá, porém, ao leitor familiarizar-se com os aspectos mais importantes.

As etapas do processo de análise de risco

Tendo em conta a bibliografia relevante e o AHP para apoiar a tomada de decisões complexas, a análise de risco no planeamento da auditoria consiste, na prática, no procedimento por passos que se descreve seguidamente:

- 1.º Passo** Identificar as unidades auditáveis [os 32 Programas, no nosso caso].
- 2.º Passo** Identificar os factores de risco relativamente aos quais as unidades auditáveis deverão ser comparadas (critérios e sub-critérios, se necessários).
- 3.º Passo** Desenhar uma hierarquia funcional em que o objectivo global é determinar as tarefas de auditoria às quais está associado um grau de risco mais elevado e, o nível mais baixo, é constituído por todas as unidades auditáveis identificadas no 1.º passo. Os níveis intermédios, comportam os factores e subfactores de risco identificados no 2.º passo.
- 4.º Passo** Comparar cada um dos factores de risco (comparação de critérios) com os restantes do mesmo nível na hierarquia, em ordem a determinar o seu peso relativo (importância ou impacto). Comparar, também entre si, os sub-critérios em que se decompõe cada factor de risco. Estabelecer as escalas a utilizar na classificação - “rating”¹ - das unidades auditáveis.
- 5.º Passo** Comparar as unidades auditáveis identificadas no 1.º passo com respeito à presença / impacto de todos os critérios de risco presentes na hierarquia (critérios e sub-critérios).
- 6.º Passo** Sintetizar todas as comparações efectuadas (4.º e 5.º passos) para determinar a posição de cada unidade auditável em relação ao risco global.

¹ Na presunção de que o nº de entidades auditáveis é superior a 9.

Vejamos, então, como foram aplicados os passos enunciados à priorização dos programas contemplados na LPM

1.º Passo Identificar as unidades auditáveis.
Tratou-se de uma tarefa muito simples uma vez que se sabia, desde o início, que o universo auditável eram os 32 Programas inscritos na LPM.

2.º Passo Identificar os factores de risco relevantes.
Para este passo e seguintes, realizaram-se reuniões em que participaram os membros da equipa (que inclui 2 auditores seniores do Departamento). Cada participante teve acesso prévio à informação disponível (financeira e outra) entretanto recolhida e organizada.
Foram identificados 6 factores de risco (tendo em conta uma lista de riscos potenciais semelhante à do COSO), sendo que todos os participantes estavam cientes da necessidade de evitar critérios tautológicos e da conveniência de não escolher mais do que 9 (4 ou 5 seria o ideal). Esses factores foram designados como segue:

PAGO	– Pagamentos
ORÇ	– Orçamentado
REXEC	– Risco de controlo
VISTO	– Recusas e vistos tácitos a contratos submetidos pelos executores
REQUIP	– Complexidade dos equipamentos
IMPACTO	– Interesse e impacto estimado dos resultados da auditoria ao Programa para a Assembleia da República e para os contribuintes. Este critério foi decomposto em 3 sub-critérios: VISIB – Visibilidade; SINER – Sinergias com outras auditorias planeadas; DENUN – Denúncias

3.º Passo Desenhar a hierarquia funcional (de facto, o modelo de decisão).

Recordemos que o nosso objectivo global era determinar a que programas está associado maior risco. O nível inferior da

hierarquia é constituído pelos 32 Programas identificados no 1.º passo.

Os níveis intermédios da hierarquia correspondem aos factores de risco identificados no 2.º passo, incluindo, obviamente, os sub-factores.

Quadro 2 – Factores e sub-factores de risco (numa hierarquia funcional)



4.º Passo Comparar, entre si, os factores de risco (comparação de critérios) identificados, em ordem a determinar o seu peso relativo (importância ou impacto). Comparar, também, sub-critérios quanto ao respectivo impacto no critério. Estabelecer as escalas a utilizar no “rating” dos programas relativamente aos critérios e/ou sub-critérios face aos quais serão avaliados.

Normalmente, é possível comparar os factores de risco 2 a 2 (ou aos pares). Porém, torna-se inviável comparar desse modo mais do que 9 entidades, como é o caso dos nossos 32 programas². Por esse facto, foi necessário estabelecer escalas para avaliar o impacto de cada programa em cada factor de

² No caso de 9 entidades teremos, já, 36 comparações $\left(C_2^9 = \frac{9!}{7!2!} = 36 \right)$

risco (ou a presença / impacto de cada factor de risco nos vários programas) em lugar de nos contentarmos com a escala relacional utilizada para a comparação aos pares dos critérios de risco.

É, justamente, a propósito das escalas relacionais e das escalas a lançar mão para o “rating” que os autores não podem deixar de detalhar – ainda que no mínimo possível dados os objectivos e a realização deste documento – algumas questões teóricas, centrais ao AHP.

A matriz de comparações aos pares

Se 3 factores forem comparados 2 a 2, a matriz correspondente será a seguinte:

Quadro 3 – Matriz de comparações aos pares

C	FR ₁	FR ₂	FR ₃
FR ₁	1	a ₁₂	a ₁₃
FR ₂	1/a ₁₂	1	a ₂₃
FR ₃	1/a ₁₃	1/a ₂₃	1

FR_n – Factor de risco n

C - Critério (ou sub-critério) de comparação dos factores de risco (importância do factor em relação à incerteza (e aos seus efeitos) que afecta o universo auditável).

As células da diagonal principal da matriz têm o valor 1 que expressa o resultado da comparação de cada factor de risco consigo próprio.

As restantes células (a_{ij}) contêm os resultados das comparações aos pares. Cada resultado corresponde à resposta / julgamento (formulado na base de um raciocínio lógico e na percepção resultante da experiência do auditor) à questão seguinte:

“o factor inscrito na primeira coluna é:

mais importante; ou
mais dominante; ou
mais influente; etc,

do que o factor situado, em linha, à sua direita, com o qual está a ser comparado”.

Claro que os resultados abaixo da diagonal são recíprocos (ou inversos) dos situados acima dela, pelo que podem ser inseridos automaticamente na matriz.

Para medir a importância relativa dos factores de risco basta, em princípio, uma escala relacional. Chambers, por exemplo, propõe uma escala de 1 a 5 (1, para igual importância e 5, para máxima dominância) a qual é utilizada pelo software “*organis.It MIDPLAN*” (Chambers, 1992: 110, 120, 144, 145). Contudo, Saaty (1980) e Patton et al. (1983) sugerem a utilização da escala de 1 a 9 pontos seguinte:

Quadro 4 – Escala de Saaty (adaptada por Patton e outros)

Valor atribuído	Definição	Explicação
1	Igual importância	Os dois factores são <u>igualmente</u> importantes para os objectivos do auditor.
3	Ligeiramente mais importante	A experiência e o juízo do auditor sugerem que um factor é <u>ligeiramente</u> mais importante que o outro.
5	Consideravelmente mais importante	A experiência e o juízo do auditor apontam para que um factor seja <u>consideravelmente</u> mais importante que o outro.
7	Claramente mais importante	Um factor é <u>fortemente</u> mais importante e essa importância está demonstrada.
9	Absolutamente mais importante	A evidência que demonstra a dominância <u>absoluta</u> de um factor em relação ao outro está indiscutivelmente confirmada.
2, 4, 6, 8	Valores intermédios	

Fonte: Patton et Al. (1983)

Sem aprofundar, cabe aqui referir que o AHP de Saaty prevê o cálculo do índice da consistência dos julgamentos atribuídos aquando das comparações aos pares, visto que existe tautologia nas avaliações efectuadas. O índice [de consistência] é calculado medindo a consistência cardinal entre os julgamentos redundantes introduzidos na matriz de comparações, aspecto do maior interesse prático pois o utilizador é chamado a refazer os seus juízos quando as suas percepções se afigurarem insuficientemente consistentes ao longo do processo.

A natureza de uma escala numérica de 9 pontos pode (e deve) variar em função do factor de risco utilizado. McNamee (1996: 70-73) dá alguns exemplos de escalas a utilizar na comparação de entidades em função da sua natureza específica. Realça-se que a utilização directa de informação financeira na comparação de programas (ou qualquer unidade auditável) é um erro habitual para o qual devemos estar alerta e que deve ser evitado. Os diferentes montantes financeiros envolvidos são extremamente úteis, designadamente devido à sua natureza quantitativa (também conhecidos como indicadores/factores duros “hard”) mas devem ser previa-

mente transpostos para intervalos ou para uma escala exponencial.

Como se referiu, a comparação aos pares de mais de 9 entidades requer a utilização do “rating”. Na verdade, é necessário um passo adicional intermédio que consiste em classificar cada unidade auditável (pontuá-la) com referência a uma escala pré-estabelecida (a de 9 pontos de Saaty sendo indicada mas nada impedindo a utilização de outra (1, 2, 3 ou 0 a 20, por exemplo, esta última largamente utilizada pelo sistema de ensino em Portugal)).

Quadro 5 – Peso relativo dos factores e sub-factores de risco



5.º Passo Atribuir pontos aos programas identificados no 1.º passo, em função da presença (ou impacto) de todos os factores de risco contemplados na hierarquia (critérios e sub-critérios).

Obviamente que a qualidade do processo está dependente da adequação das escalas seleccionadas e dos “ratings” atribuídos, ambos baseados em julgamentos subjectivos e em informação quantitativa.

O Quadro seguinte desenvolve as categorias em que foram classificados os diferentes programas. Os correspondentes factores de ponderação, normalizados, constam do Quadro 5.

Quadro 6 – Categorias para classificação dos programas

Abbreviation	Definition
GOAL	
(I)DEN-A	Com denúncias
(I)DEN-B	Sem denúncias
(I)DENUN	Denúncias ou reservas constantes de Relatórios de auditorias
(I)SINI-A	Com sinergias
(I)SINI-B	Sem sinergias
(I)SINER	Oportunidade face a outras acções planeadas
(I)VIS-A	Com visibilidade
(I)VIS-B	Visibilidade média
(I)VIS-C	Sem visibilidade
(I)VISIB	Visibilidade / Interesse da imprensa
(O)A	Orçamento entre 17,020 MC e 69,675 MC
(O)B	Orçamento entre 5,717 MC e 17,020 MC
(O)C	Orçamento entre 2,828 MC e 5,716 MC
(O)D	Orçamento entre 0 MC e 2,828 MC
(P)A	Pagamentos de 8,043 MC a 32,702 MC
(P)B	Pagamentos de 3,028 MC a 8,043 MC
(P)C	Pagamentos de 0,637 MC a 3,028 MC
(P)D	Pagamentos de 0 MC a 0,637 MC
(REQ)A	Risco acrescido
(REQ)B	Risco médio
(REX)A	Risco relativo máximo (entidade gestora)
(REX)B	Risco relativo intermédio (entidade gestora)
(REX)C	Risco relativo mínimo (entidade gestora)
(V)A	Maior ou igual a 10 recusas ou vistos tácitos
(V)B	De 5 a 9 recusas ou vistos tácitos
(V)C	Até 4 recusas ou vistos tácitos
IMPACTO	Interesse ou impacto público das observações de auditoria
ORÇ	Orçamento total contemplado na 3.ª LPM (1998 e anos seguintes)
PAGO	Pagamentos efectuados (1998 a 2001)
REQUIP	Risco associado à natureza dos equipamentos
REXEC	Risco da entidade gestora do programa (RI+RC)
VISTO	N.º de Recusas de Visto e Vistos Tácitos (1999 a 2001)

6.º Passo Sintetizar todas as comparações efectuadas nos passos anteriores (4.º e 5.º) para priorizar os programas em relação ao risco global.

Quadro 7 – Priorização dos programas

Alternativas	TOTAL	PAGO	ORÇ	RECEC	V510	REQUIP	IMPACTO - RMSIB	BSINER	BSINER	BSINER
		2512	2395	2506	9768	0546	0554	0185	0554	
1 Programa 21	0.720	IPB	IBB	IBEXA	IVB	IREQA	IRMS-B	BSIN-A	BSIN-A	BSIN-A
2 Programa 12	0.723	IPC	IOA	IBEXA	IVB	IREQA	IRMS-A			
3 Programa 11	0.688	IPJA	IOJA	IBEXC	IVJA	IREQA	IRMS-A	BSIN-A		
4 Programa 13	0.676	IPB	IOJA	IBEXA	IVB					
5 Programa 7	0.550	IPB	IOB	IBEXA	IVB	IREQA	IRMS-B			
6 Programa 7	0.602	IPIC	IOJA	IBEXA	IVB	IREQA	IRMS-B			
7 Programa 30	0.591	IPB	IOJA	IBEXB	IVC	IREQA	IRMS-B			
8 Programa 31	0.591	IPB	IOJA	IBEXB	IVC	IREQA	IRMS-B			
9 Programa 3	0.519	IPIC	IOB	IBEXA	IVB					
10 Programa 20	0.470	IPB	IOJA	IBEXB	IVC	IREQA	IRMS-A			
11 Programa 5	0.462	IPIC	IOIC	IBEXA	IVB					
12 Programa 24	0.452	IPIC	IOIC	IBEXA	IVB					
13 Programa 1	0.462	IPIC	IOIC	IBEXA	IVB					
14 Programa 27	0.416	IPB	IOJA	IBEXC	IVJA	IREQA	IRMS-A			
15 Programa 15	0.415	IPB	IOB	IBEXB	IVC					
16 Programa 14	0.415	IPB	IOB	IBEXB	IVC					
17 Programa 32	0.382	IPB	IOJA	IBEXB	IVC			IRMS-B		
18 Programa 21	0.355	IPIC	IOB	IBEXB	IVC					
19 Programa 17	0.241	IPB	IOB	IBEXB	IVC	IREQA				
20 Programa 6	0.296	IPB	IOB	IBEXA	IVB					
21 Programa 25	0.208	IPB	IOIC	IBEXB	IVC					
22 Programa 29	0.208	IPB	IOIC	IBEXB	IVC					
23 Programa 2	0.204	IPB	IOIC	IBEXB	IVC					
24 Programa 9	0.162	IPIC	IOB	IBEXC	IVJA					
25 Programa 28	0.155	IPB	IOIC	IBEXC	IVJA					
26 Programa 18	0.155	IPB	IOIC	IBEXC	IVJA					
27 Programa 8	0.138	IPB	IOB	IBEXC	IVJA	IREQA				
28 Programa 4	0.123	IPB	IOB	IBEXB	IVC					
29 Programa 22	0.123	IPB	IOB	IBEXB	IVC					
30 Programa 16	0.123	IPB	IOB	IBEXB	IVC					
31 Programa 15	0.124	IPB	IOB	IBEXB	IVC					
32 Programa 16	0.124	IPB	IOB	IBEXB	IVC					

Os nomes dos programas foram codificados

Os cálculos foram efectuados directamente por uma aplicação informática que integra o AHP de Saaty. O produto final, é uma lista ordenada dos programas, priorizados de acordo com o seu impacto no risco global.

CONCLUSÃO

Na fase de planeamento, os sistemas informáticos de apoio à decisão podem ajudar os responsáveis no processo de priorização das potenciais tarefas de auditoria. Também se verificou que tais sistemas são eficientes para documentar, apropriadamente, os critérios e julgamentos profissionais em que se baseou a selecção das auditorias.

Sublinha-se, no entanto, que a realização de análises de risco com recurso a sistemas informáticos requer formação dos utilizadores, recolha suficiente

e tempestiva de informação relevante para o planeamento e, sobretudo, o entusiasmo dos auditores mais experientes.

LIMITAÇÕES E ASPECTOS SUSCEPTÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO FUTURO

Esta apresentação incidiu sobre a priorização das unidades auditáveis numa parte limitada do universo de auditoria de uma Instituição de Controlo Supremo Nacional. Está-se ciente de que a afectação de recursos em função do risco deve ser efectuada, quanto possível, com a consideração explícita dos custos de auditoria incorridos. Também se reconhece que é necessário melhorar o quadro do planeamento da afectação dos recursos de auditoria relativamente a acções cuja execução se prolonga por vários anos.

O aprofundamento dos aspectos abordados é, certamente, oportuno e do maior interesse para a qualidade da auditoria, sobretudo no âmbito do controlo externo das finanças públicas. Os autores continuarão a desenvolver trabalhos nesta área e agradecem, desde já, as reflexões e sugestões que os leitores queiram ter a generosidade de lhes dirigirem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chambers, Andrew (1992), *"Effective internal Audit - How to Plan and Implement"*, Pitman Publishing.

Gill, John; and Johnson, Phil (1997), *"Research Methods for Managers"*, Paul Chapman Publishing, Ltd.

Glover, Steven M.; and Romney, Marshall (August 1997), Internal Auditor

McNamee, David (1996), *"Assessing Risk – Internal Auditor Tool Kit"*, The Institute of Internal Auditors. Altamonte Springs, Florida.

McNamee, David; and Selim, Georges (1998), *"Risk management: Changing the Internal Auditor's Paradigm"*, the Institute of Internal Auditors Research Foundation, p. 125.

Patton, James M.; Evans, John H. III; and Lewis, Barry L. (1983), *"A Framework for Evaluating Internal Audit Risk"*, Altamonte Springs, FL: The Institute of Internal Auditors Inc..

Saaty, Thomas L. (1980), *"The Analytic Hierarchy Process"*, McGraw-Hill.

PLANO

Introdução	131
Objectivos da investigação	132
Universo auditável	132
Metodologia	134
Planeamento de auditoria, análise de risco e sistemas de apoio à decisão	135
Conclusão	146
Limitações e aspectos susceptíveis de desenvolvimento futuro	147
Referências bibliográficas	149
Lista de quadros	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição dos programas por ramo das Forças Armadas	133
Quadro 2 – Factores e sub-factores de risco (numa hierarquia funcional)	140
Quadro 3 – Matriz de comparações aos pares	141
Quadro 4 – Escala de Saaty (adaptada por Patton e outros)	143
Quadro 5 – Peso relativo dos factores e sub-factores de risco	144
Quadro 6 – Categorias para classificação dos programas	145
Quadro 7 – Priorização dos programas	146

FUNDAÇÕES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL

E TRIBUNAL DE CONTAS¹

M. H. de Freitas Pereira²

¹ Texto que serviu de base à comunicação oral ao VII Encontro Nacional de Fundações, realizado em Lisboa, no Centro Cultural de Belém, em 21 de Novembro de 2003.

² Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas e Professor do Instituto Superior de Economia e Gestão

As fundações de solidariedade social têm vindo a assumir cada vez maior importância na sociedade portuguesa, sendo destinatárias, enquanto instituições particulares de solidariedade social, de importantes apoios públicos para a prossecução das suas finalidades estatutárias.

O Tribunal de Contas, órgão do Estado encarregado do controlo externo das finanças públicas, tem dedicado a maior atenção a esta realidade e tem já, por isso, alguma experiência acumulada nesta área, resultante dos controlos que tem efectuado nos últimos anos.

O presente trabalho reflecte, de modo necessariamente breve, essa experiência, na expectativa de que a sua partilha possa ser útil para a compreensão da razão de ser das fundações de solidariedade social, dos problemas com que se defrontam e do importante papel de cooperação e de parceria que podem desempenhar com o Estado e outras entidades públicas.

Começa-se por fazer um breve enquadramento das fundações de solidariedade social em face da legislação portuguesa em vigor, após o que se sumarizam algumas razões económicas e sociais que podem explicar o seu desenvolvimento. Descrevem-se a seguir os principais apoios do Estado a estas instituições e a sua justificação jurídico-económica. Por último, após análise do enquadramento legal do controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre as fundações de solidariedade social, apresentam-se alguns resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal nesta área e problemas que levantam.

1. Enquadramento jurídico das fundações de solidariedade social

1.1. As fundações de solidariedade social, de acordo com o Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, são uma das modalidades que podem assumir as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)¹.

¹ Sobre a natureza jurídica das IPSS enquanto pessoas colectivas de utilidade pública veja-se, por todos, FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, págs. 566 e segs. Uma síntese do enquadramento jurídico das IPSS pode ver-se em FÁTIMA BARROCO, Maria, "As Instituições Particulares de Solidariedade Social - seu enquadramento e regime jurídico", in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*. Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 59-74.

É-lhes, portanto, aplicável o enquadramento jurídico definido para as IPPS em geral, com as especificidades expressamente previstas para as mesmas tendo em conta a sua natureza (art^{os}. 77^o a 86^o daquele Estatuto).

Assim, em comum com as restantes modalidades de IPSS, são suas características (art^o 1^o do Estatuto das IPSS) as seguintes:

- ✓ ausência de finalidade lucrativa;
- ✓ constituição por iniciativa de particulares;
- ✓ propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos;
- ✓ autonomia de gestão, dado que não podem ser administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico;
- ✓ o seu objecto é a concessão de bens e a prestação de serviços;
- ✓ para prosseguirem, entre outros, os seguintes objectivos: apoio a crianças e jovens; apoio à família, apoio à integração social e comunitária; protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e noutras circunstâncias de falta ou diminuição dos seus meios de subsistência ou de capacidade de trabalho; promoção e protecção da saúde; educação e formação profissional dos cidadãos; resolução dos problemas habitacionais das populações.

As IPSS podem ainda, subsidiariamente, prosseguir outros fins não lucrativos compatíveis com os seus fins característicos, nomeadamente, fins culturais, recreativos, etc.

No caso das fundações de solidariedade social é ainda seu elemento essencial a existência, como em qualquer fundação, do necessário substracto patrimonial, devendo a atribuição dos bens constar do próprio acto de instituição (testamento ou acto entre vivos)².

² Admite-se, porém, que a exigência de dotação não signifique necessariamente a existência de um “capital” inicial. Já MANUEL DE ANDRADE o admitia ao escrever que “poderia bastar um património só potencial (valores que venham a ser obtidos mediante subscrições, espectáculos ou ofertas espontâneas)” – Cf. ANDRADE, Manuel A. Domingues de, Teoria Geral da Relação Jurídica, Vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 1964, pág. 59. Também FERRER CORREIA/ALMENO DE SÁ defendem a mesma linha ao referirem que a lei não se opõe “à constituição de fundações sem capital inicial, desde que o financiamento das actividades projectadas seja assegurado por outra forma, isto é, através de outros recursos que não os rendimentos produzidos por um capital” – cf. FERRER CORREIA, A.c SÁ,

Daí que muito justamente se refira que o regime específico das fundações de solidariedade social se encontra dividido entre o Código Civil (artºs 185º a 194º) e o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro)³, embora neste último se retomem muitas das disposições em matéria de fundações constantes do primeiro.

Assim, podem visualizar-se no processo de criação das fundações de solidariedade social duas fases distintas⁴: a instituição da fundação, que é um acto de direito privado, no qual o instituidor, através de forma específica (escritura pública, se é *inter vivos*, ou testamento público ou cerrado, se *mortis causa*), declara a sua intenção de constituir um substracto patrimonial autónomo, especificando o património que lhe é afectado e o fim da fundação; o reconhecimento da fundação pelo ministro da tutela⁵, que pode ser requerido pelo instituidor, seus herdeiros ou executores testamentários, ou ser oficiosamente promovido pelos serviços competentes, reconhecimento que pode ser negado quando os fins prosseguidos não se integrem nos consignados na lei para as IPSS ou quando os bens afectados à fundação se mostrem insuficientes para a prossecução do fim visado e não haja fundadas expectativas de suprimento da insuficiência⁶. Como é sabido, só com o reconhecimento a fundação adquire personalidade jurídica, seguindo-se o registo da fundação⁷, com efeitos declarativos, tendo as instituições

Almeno de, "Algumas notas sobre as fundações", in Revista de Direito e Economia, ano XV, 1989, págs. 331- 346.

³ AMADO GOMES, Carla, "Nótula sobre o regime de constituição das fundações particulares de solidariedade social em Portugal", in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XL, nºs. 1 e 2, págs. 157- 179.

⁴ Sobre estas duas fases veja-se, ainda hoje com muito interesse, CAETANO, Marcello, Das fundações – Subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa, Lisboa, Edições Ática, 1962.

⁵ O Decreto-Lei nº 152/96, de 30 de Agosto, face às eventuais dúvidas que podiam suscitar-se pelo facto de, nos termos do artº 17º do Decreto-Lei nº 215/87, de 29 de Maio, se conferir ao Ministério da Administração Interna competência em geral para o reconhecimento das fundações, reafirma que, no caso das fundações de solidariedade social, essa competência é do ministro da tutela. Veja-se também PARREIRÃO, Luís, "Estado e Fundações", in Memória – Centro Português de Fundações, ano I, nº 0, Maio/2003, págs. 30-41.

⁶ Embora com intensidade mais forte do que noutras fundações de direito privado quanto à incidência do direito público, verifica-se aqui também a "dupla incidência jurídico-normativa de recorte público e privatístico" a que se alude em BLANCO DE MORAIS, Carlos, "Regime jurídico das fundações privadas", in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Castro Mendes, Lisboa, s/d, págs. 551-598.

⁷ O regulamento do registo destas instituições no âmbito da segurança social foi aprovado pela Portaria nº 778/83, de 23 de Julho. Sobre os passos a que obedece esse registo veja-se o Fluxograma I in TRIBUNAL DE CONTAS, Auditoria aos Sistemas de Controlo na Atri-

registadas automaticamente a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, com dispensa do registo e demais obrigações previstos no Decreto-Lei nº 460/77, de 7 de Novembro (artº 8º do Estatuto das IPSS).

1.2. Também em comum com as restantes modalidades de IPSS, as fundações de solidariedade social estão sujeitas à tutela estabelecida no respectivo Estatuto (artºs 33º a 39º do mesmo).

Essa tutela compreende a sujeição a visto dos orçamentos e contas das IPSS, a possibilidade de sobre elas incidirem inquéritos, sindicâncias e inspecções ordenados pelos serviços competentes, a faculdade de pedido judicial de destituição dos corpos gerentes, a possibilidade de ser desencadeada pelo ministério público a suspensão dos corpos gerentes e a nomeação de um administrador judicial, o encerramento dos estabelecimentos ou serviços das IPSS quando, em inquérito ou sindicância, se conclua que o seu funcionamento decorre de modo ilegal ou gravemente perigoso para a saúde física ou moral dos beneficiários, a requisição, observados certos condicionalismos, de bens afectos às IPSS para serem utilizados com o mesmo fim e na mesma área por outras instituições ou por serviços oficiais e o cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação que vierem a ser celebrados com o Estado.

Os poderes de fiscalização e inspecção do Estado sobre as IPSS decorrem do estabelecido no artº 63º, nº 5, da Constituição da República, são como que uma consequência do apoio do Estado às mesmas, e têm os objectivos consignados na lei, a saber (artº 89º da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro):

- garantir o efectivo cumprimento dos seus objectivos no respeito pela lei;
- assegurar a defesa dos interesses dos beneficiários da sua acção;
- aferir das prossecução efectiva dos acordos e protocolos livremente celebrados.

Quanto a estes últimos, os mesmos resultam da lei (artº 87º da Lei nº 32/2002) ao estabelecer que o “Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social, designadamente através de acordos ou protocolos de cooperação institucional, prestativa, financeira e técnica celebrados para o efeito sem prejuízo da respectiva natureza, autonomia e

buição de Subsídios a IPSS com acordo – Relatório de Auditoria nº 37/2001-2ª Secção, Lisboa, 2001, disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.shtm.

identidade”, disposição que se encontra em consonância com o normativo constante do artº 4º dos Estatutos das IPSS.

1.3. Finalmente, justifica-se uma breve referência a algumas obrigações que recaem sobre as IPSS – e também, portanto, sobre as fundações de solidariedade social – e que as aproximam, neste aspecto, dos serviços e organismos da administração central, regional e local e que se projectam sobre o seu funcionamento.

Em primeiro lugar, registe-se que o Plano Oficial de Contabilidade Pública é também aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado (nº 2 do artº 2º do Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro) o que, por certo, abrange a grande maioria das IPSS, que, aliás, estão sujeitas, desde 1990, ao Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei nº 78/89, de 3 de Março.

Em termos algo similares (financiamento maioritário através do Orçamento do Estado) – e, portanto, também com incidência nas IPSS e, enquanto modalidades destas, nas fundações de solidariedade social – é ainda de referir:

- a) A consideração dessas entidades como dono de obra pública, para efeitos do regime do contrato de empreitada e de concessão de obra pública (artº 3º, nº 2, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março)⁸;
- b) A sujeição dessas entidades às disposições de natureza comunitária constantes do regime de contratação pública relativo à locação e aquisição de bens móveis e serviços (artº 3º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho).

⁸ Relativamente às IPSS, para efeitos de obras de construção de estabelecimentos de equipamento social financiadas pela Segurança Social, veja-se, em sentido idêntico, o nº 2º da Portaria nº 138/88, de 1 de Março, na redacção que lhe foi dada pela Portaria nº 382/96, de 2 de Agosto.

2. Fundações de solidariedade social – alguns factores explicativos de natureza económica e sociológica

As fundações de solidariedade social combinam os elementos que caracterizam qualquer fundação com os elementos definidores das instituições particulares de solidariedade social⁹.

Daí que a sua razão de ser é, essencialmente, a de qualquer fundação – na sua origem está a intenção de alguém, com uma finalidade altruísta, afectar um determinado património a um determinado fim. É, aliás, esta base patrimonial afecta a um determinado fim que constitui a essência de qualquer fundação e a distingue de outras formas – como as de base associativa - de realização de uma finalidade não-lucrativa¹⁰. Assim, tradicionalmente, as fundações de direito privado assumem-se como uma via de os cidadãos, em princípio os mais abastados, moldados por um espírito de generosidade ou uma determinada visão do mundo e da vida, concretizarem os seus desejos de, de uma forma duradoura, que sobreviva à sua existência física, pôr um determinado património ao serviço dos outros, da comunidade, projectando em muitos casos a sua memória. Há, aqui, portanto, uma afirmação de vontade predominantemente individual, um património afecto, uma finalidade não lucrativa e uma vocação intertemporal.

São múltiplas as razões que têm sido apresentadas para explicar a instituição de uma fundação, que vão desde motivações religiosas ou de realização de um ideal até ao puro altruísmo, não faltando casos em que pode haver preocupações de assegurar a sobrevivência de uma actividade, salvaguardar a unidade de um património ou a simples projecção pessoal.

Nos tempos mais recentes, também se pode encontrar uma motivação acrescida para a constituição de fundações (e outras entidades não governamentais) na chamada crise do Estado-Providência, em que são os parti-

⁹ VARIZ, Paulo Eurico, "A singularidade analítica das fundações de solidariedade social", in As fundações portuguesas (Coordenação de PESTANA BARROS, Carlos e GOMES DOS SANTOS, J.C.), Lisboa, Vulgata, 2000, págs. 139-154. Cf. também, especificamente sobre as teorias explicativas das IPSS, do mesmo autor, Fundamentos Económicos e Sociológicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Lisboa, Associação Portuguesa de Segurança Social (através da EditoraVulgata), 1998.

¹⁰ Nas fundações sobressai o conjunto de bens patrimoniais afectados por um indivíduo, ou vários, e até por uma pessoa jurídica, a determinado escopo ou interesse de natureza social (*universitas rerum*); nas associações avulta uma pluralidade de pessoas associadas com vista à realização de um interesse comum (*universitas personarum*). Cf. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, "Parecer n.º 611/2000", in Diário da República, II série, n.º 55, de 6 de Março de 2001, págs. 4218-4236

culares que têm de tomar nas suas mãos, de forma crescente, papéis que o Estado não pode ou não sabe desempenhar ou que são melhor desempenhados por organizações que emanam directamente da sociedade civil.

Neste contexto, as fundações começam a reflectir a liberdade de iniciativa dos cidadãos em geral, deixando de ser apenas uma emanção de uma vontade individual para passarem a ser, desde o início, o produto de uma acção que congrega várias pessoas, uma forma específica de concretizar tecnicamente o direito de associação, um desenvolvimento natural deste¹¹.

Ainda que continuando a ser marcada por um substracto patrimonial, agora resultando, muitas vezes, de várias contribuições e dotações, a fundação assume-se cada vez mais como expressão de uma vontade de grupo, aberta ao trabalho e dedicação de várias pessoas, tão típico do voluntariado (existem, aliás, casos em que o património da fundação é reunido por subscrição pública)¹².

A intersecção da fundação com os elementos definidores das instituições particulares de solidariedade social começa por fazer-se pelo fim visado pela fundação – o da solidariedade social.

Apesar de se desconhecem estudos aprofundados dirigidos em Portugal a inquirir especificamente das motivações pelas quais uma fundação de solidariedade social se acolhe ao regime das IPSS, esse acolhimento tem sido apresentado como tendo a sua razão de ser no desejo de potenciar a sua actuação, associando alguns elementos que caracterizam as IPSS, entre os quais o de uma lógica de acção mais colectiva, sem perderem as virtualidades que as caracterizam enquanto fundações, dos quais se destaca a da longevidade garantida pela existência de um património afecto.

Com efeito, a possibilidade de um maior apoio do Estado, por sendo IPSS ter acesso mais facilitado a um conjunto de subsídios e regalias, não pode deixar de ser tida em conta como razão de peso, pois permite à funda-

¹¹ MACHETE, Rui, *Sobre as Fundações e Azere do Perdigoão*, Lisboa, 1993, págs. 13 e segs.

¹² Tenha-se igualmente presente a eventual influência fiscal ao se prever a possibilidade de serem considerados como custos ou perdas na sua totalidade os donativos concedidos a “fundações de iniciativa exclusivamente privada que prossigam fins de natureza social ou cultural, relativamente à dotação inicial”. É necessário, porém, um reconhecimento dos donativos por despacho ministerial, sendo os donativos no caso de se destinarem exclusivamente à prossecução de fins de carácter social considerados em 140 % do seu valor. Cf. artº 1º do Estatuto do Meccnato, aprovado pelo Decreto-Lei nº 74/99, de 16 de Março.

ção complementar os rendimentos do seu património com outras receitas, provenientes designadamente do Estado ou outros entes públicos, dando, assim, suporte financeiro a actividades que não seria possível levar a cabo apenas através do trabalho voluntário e generoso de muitos cidadãos. Por outro lado, a qualidade de IPSS pode permitir à fundação acolher-se mais rapidamente ao estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública, com todas as vantagens, designadamente fiscais, inerentes.

Não obstante, poder-se-ia encontrar na mais ampla tutela do Estado que caracteriza as IPSS um factor eventualmente dissuasor de as fundações com fins de solidariedade social se acolherem ao estatuto das IPSS. Embora essa tutela ressalve sempre a autonomia e independência das instituições, poderia ser lida como interferência na sua gestão, mas nem isso tem acontecido pois tal tutela, como se verá, não tem sido exercida com grande exigência.

A possibilidade de obter um apoio do Estado pode, aliás, ser um incentivo ao nascimento de uma fundação de solidariedade social, quer por decisão de um só indivíduo quer reunindo na origem a contribuição de vários cidadãos.

O que há que evitar é que o apoio do Estado seja tão avassalador que modifique qualitativamente a natureza das fundações de solidariedade social como manifestações da sociedade civil, ou dito de outro modo, que as transforme em “prolongamentos artificiais através dos quais o Estado-providência decide levar a cabo os seus papéis”¹³.

Em resumo e correndo o risco de uma síntese algo redutora, as fundações de solidariedade social, quer sejam o resultado de uma acção individual quer derivem de uma associação de vontades, pretendem, de uma forma duradoura, assegurar uma acção de cariz social mais vasta do que a que seria possibilitada pelo património afecto, o que conseguem tornando-se beneficiárias de doações ou transferências que o estatuto de IPSS torna mais fácil obter.

¹³ MOZICAFREDO, J. “O Estado-providência em Portugal: Estratégias Contraditórias”, in *Sociologia – Problemas e Práticas*, 1992, 12, págs. 57-89.

3. O apoio do Estado às fundações de solidariedade social

3.1. O apoio do Estado às IPSS – e, portanto, também às fundações de solidariedade social - concretiza-se, por um lado, num amplo leque de transferências e subsídios, grande parte dos quais objecto de uma certa contratualização através de acordos, e nos benefícios fiscais de que as mesmas gozam ou de que usufruem as pessoas singulares ou colectivas que lhes fazem donativos.

Assim, em primeiro lugar, devem referir-se as transferências ao abrigo de acordos de cooperação que, em 2001, ascenderam no total a cerca de 140 milhões de contos, representando 75% das despesas totais do Estado nesse ano com a chamada acção social¹⁴ e envolvendo 86 % do total das IPSS existentes. Estes apoios, tal como se encontram moldados nos seus aspectos essenciais, traduzem a comparticipação do Estado nos custos que as IPSS têm com o exercício da acção social que cabe ao Estado desenvolver – são afinal a contratualização de respostas sociais com entidades privadas não lucrativas. Os mesmos têm sido concedidos com base no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, que estabelece as normas reguladoras de cooperação entre os CRSS e as IPSS. Ao seu abrigo têm vindo a ser celebrados protocolos anuais entre o Ministério da Segurança Social e do Trabalho e as Uniões das IPSS, das Misericórdias e das Mutualidades Portuguesas. Esses protocolos estabelecem os valores por utente e por valência, que constituem, em conjunto com o período a considerar em cada caso, os parâmetros de que depende o cálculo da comparticipação financeira a pagar. O sistema é objectivo, mas as comparticipações da Segurança Social por utente são por regra uniformes, não atendendo à situação sócio-económica dos mesmos¹⁵.

¹⁴ Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro), as despesas do sistema de segurança social com a acção social são financiadas através de transferências do Orçamento do Estado (art.º 110.º, n.º 2), podendo ainda ser receitas da acção social as verbas consignadas por lei para esse efeito, nomeadamente as provenientes dos chamados jogos sociais (art.º 110.º, n.º 4)

¹⁵ Já as comparticipações a receber dos utentes pelas instituições têm por referência percentual, em escala progressiva, os níveis de rendimentos dos agregados familiares – cf. Norma XVI, I, c) do Despacho Normativo n.º 75/92, de 23 de Abril de 1992. Existe, no entanto, uma certa opacidade no sistema, já que, como bem sublinha ILÍDIO DAS NEVES, “as práticas administrativas, frequentes na gestão da acção social, com base nas quais são normalmente estabelecido os valores das comparticipações familiares devem ser substituídas por formas de enquadramento normativo que respeitem os requisitos estabelecidos no art.º 112.º da Constituição da República sobre actos normativos” – cf. NEVES, Ilídio das, Lei de Bases da Segurança Social - Comentada e Anotada, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 213.

Mas apesar destes apoios representarem uma proporção muito significativa e relevante no conjunto das despesas de acção social, a repercussão da actividade das IPSS no campo da despesa corrente não se esgota nos referidos acordos, pois estas são também beneficiárias dos chamados subsídios eventuais a IPSS, que, em 2001, se cifraram em mais de 5 milhões de contos a que devem acrescer-se os subsídios por via do Fundo de Socorro Social (FSS)¹⁶ e os apoios através de programas específicos, como por exemplo o PILAR (Programa de Idosos em Lar).

Há ainda a considerar os subsídios destinados a investimento por via do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), cujo total destinado a “Acção e Reintegração Social”, maioritariamente destinado a IPSS, atingiu em 2001 cerca de 13 milhões de contos. Por esta via são financiadas obras de construção, ampliação ou remodelação de estabelecimentos sociais das IPSS, incluindo o equipamento necessário ao seu funcionamento. O financiamento não pode exceder uma percentagem do valor que se obtenha multiplicando o número de utentes a abranger pelo custo máximo/utente, definido anualmente para cada estabelecimento, percentagem que, nos termos da Portaria nº 138/88, de 1 de Março, pode atingir, conforme os casos, 80 % ou 65 % do custo total, havendo a possibilidade de a mesma ser aumentada, a título excepcional, nas situações em que se conjuga a manifesta prioridade do equipamento com a comprovada insuficiência financeira da IPSS em causa.

Finalmente, sublinhe-se que as repercussões sobre o erário público da actividade das IPSS não têm exclusivo no reflexo denotado ao nível da despesa directa. Ao constituírem-se e serem reconhecidas como tal, por via do respectivo registo, acto administrativo de natureza imperativa, ficam de imediato em condições de acesso a um vasto leque de benefícios fiscais, ou podem ser-lhe feitos donativos aceites para efeitos de determinação do rendimento tributável dos doadores, em ambos os casos naturalmente com efeitos correlativos sobre a receita potencial do Estado.

Esses benefícios fiscais estão previstos quer nos Códigos dos vários impostos (caso das isenções de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas-IRC, imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imó-

¹⁶ O FSS – que concede subsídios por natureza a título excepcional - é financiado através sobretudo de parte do produto líquido das receitas do totobola e do totoloto.

veis e imposto do selo)¹⁷ quer na lei que regula os benefícios fiscais a pessoas colectivas de utilidade pública (Lei nº 151/99, de 14 de Setembro) quer em legislação específica aplicável a IPSS (caso da restituição de IVA a IPSS¹⁸ – Decreto Lei nº 20/90, de 13 de Janeiro, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 52-C/96, de 27 de Dezembro, e da isenção de imposto automóvel – Decreto-Lei nº 27/93, de 12 de Fevereiro)¹⁹. É possível concluir pela análise destes benefícios que as vantagens fiscais de que pode gozar uma fundação de solidariedade social enquanto IPSS são mais largas que as aplicáveis a outras fundações privadas, mesmo que declaradas de utilidade pública²⁰.

Não se dispõem de elementos fiáveis sobre o custo em termos de “despesa fiscal” destes benefícios fiscais. No entanto, estima-se que em 2001 a restituição de IVA às IPSS nos termos do Decreto-Lei nº 20/90, de 13 de Janeiro, tenha atingido 5,6 milhões de contos.

Finalmente, cumpre sublinhar que, nos termos do Estatuto do Mecenato, aprovado pelo Decreto-Lei nº 74/99, de 16 de Março, os donativos a fundações de solidariedade social gozam de tratamento fiscal privilegiado. Assim, relativamente à dotação inicial, os donativos a essas fundações podem ser considerados custos para efeitos fiscais para efeitos de IRC e em 140 % do seu montante. Os restantes donativos são abrangidos pelo regime do chamado mecenato social: são aceites como custos até ao limite de 8 %

¹⁷ No caso do IVA, veja-se ainda a isenção de que podem beneficiar certas transmissões de bens e prestações de serviços efectuadas por IPSS, nos termos designadamente dos n.ºs. 7 e 8 do art.º 9º do respectivo Código.

¹⁸ Essa restituição, que tem a natureza técnica de uma subvenção, respeita a aquisições de bens e serviços relacionados com a construção, manutenção e conservação de imóveis utilizados total ou principalmente na prossecução dos fins estatutários das IPSS, a aquisições de bens e serviços relativos a elementos do activo imobilizado corpóreo das IPSS sujeitos a deprecimento e a aquisição de veículos automóveis novos e a reparação dos mesmos, nestes casos desde que esses bens sejam utilizados única e exclusivamente na prossecução dos fins estatutários das IPSS. O Tribunal de Contas levou a cabo em 2000 uma auditoria a estas restituições a IPSS, em que também analisa a actuação dos serviços de administração fiscal neste domínio, cujas conclusões se encontram sinteticamente reflectidas no *Parecer do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado de 1998*, publicado *Diário da República*, II série, nº 297-2º suplemento, de 27 de Dezembro de 2000 e também disponível em www.tcontas.pt/pi/actos/parecer/1998/p1998.shtm.

¹⁹ Nos termos do Decreto-Lei nº 199/99, de 8 de Junho, as IPSS, como entidades empregadoras, gozam ainda da redução para 19,6 % da taxa contributiva para a segurança social a seu cargo em relação aos seus trabalhadores (a redução aplicável no caso de entidades sem fim lucrativo é para 20,6 %).

²⁰ Sobre o regime fiscal das fundações veja-se CASALTA NABAIS, José, “*O Regime Fiscal das Fundações*”, in *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 406, Abril-Junho/2002, págs. 127-154.

do volume de negócios (e em alguns casos sem qualquer limite), podendo ser considerados como custos para aquele efeito em 130 % ou 140 % daquele valor, conforme os casos. Idêntico regime é aplicável às empresas em nome individual para efeitos de IRS. Os particulares podem também deduzir à sua colecta de IRS 25 % das importâncias atribuídas a IPSS até ao limite de 15 % da colecta de IRS (ou sem qualquer limite nos casos em que para efeitos de IRC não haja lugar à aplicação de qualquer limite).

3.2. O apoio do Estado às IPSS não está nem pode estar em causa. Aliás, em muitos casos, pode questionar-se que esse apoio tenha a natureza de um subsídio às IPSS pois representa apenas a comparticipação contratualizada nos custos que as IPSS têm de suportar com o exercício da acção social que cabe ao Estado desenvolver.

Além disso, é geralmente reconhecida a justificação para esse apoio, com base quer em argumentos de natureza jurídico-constitucional (maxime artº 6º, nº 5, da Constituição da República) quer em argumentos de índole económica e social. Entre estes últimos são invocadas²¹:

- “razões de eficiência económica” – as IPSS produzem bens públicos ou quase-públicos, geradores de “externalidades” positivas, que justificam os apoios do Estado;
- “razões de descentralização geográfica e eficácia organizativa” – dado que as IPSS assumem um carácter descentralizado e têm uma maior proximidade dos destinatários da acção social, podem facilitar a criação de uma rede de serviços que garantam com maior eficácia a satisfação das necessidades dos cidadãos dela carenciados²²;
- “razões de envolvimento da sociedade civil” – o apoio às IPSS é um incentivo a que sejam os próprios cidadãos a auto-organizarem-se, tirando partido e potenciando as sinergias do voluntariado e do comportamento altruísta dos cidadãos²³.

²¹ CELESTE CARDONA, Maria e GOMES DOS SANTOS, José C., “*Apoio fiscal do Estado às Instituições de Solidariedade Social*”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 75-86.

²² De acordo com alguns princípios fundamentais de todo o sistema de segurança social: princípio da descentralização (artº 18º da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro) e princípio da subsidiariedade social (artº 12º da mesma Lei)

²³ Aliás, de acordo com um dos princípios orientadores da acção social [alínea l) do artº 83º da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro], a lei, nos termos do artº 91º da mesma Lei nº 32/2002, “incentiva o voluntariado e promove a participação solidária em acções daquela

Este apoio, no entanto, além das restrições orçamentais inerentes a qualquer política pública e também por causa delas, tem sempre de ser avaliado numa óptica de custo-benefício, tomando em consideração o resultado da actividade das IPSS para a prossecução dos objectivos sociais que justificam aqueles apoios e para a correcção de assimetrias, designadamente geográficas.

Além disso, essa avaliação – e o próprio desenho dos apoios - não pode ignorar as vulnerabilidades que têm sido apontadas à acção das IPSS, a que as fundações de solidariedade social por certo não escaparão. Assim, já foi sublinhado o receio, ainda que não generalizado a todas as instituições, “de que, com a liberalização da tutela, as instituições passem a orientar-se predominantemente para o apoio da população com mais recursos e, portanto, a deixar de fora aquela que não garante às instituições um rendimento seguro (risco de remercadorização) ou de que reduzam a qualidade dos serviços prestados (risco de desqualificação)”²⁴.

Estes riscos estão, por certo, na base do disposto na nova Lei de Bases da Segurança Social (artº 87º, nº 2, da Lei nº 32/2002) ao dispor que as IPSS “poderão ser diferenciadas positivamente nos apoios a conceder, em função das prioridades de política social e da qualidade comprovada do seu desempenho”

Tudo isso justifica um controlo do Estado que, não pondo em causa a liberdade de iniciativa e a independência das instituições, acautele devidamente o uso dos dinheiros públicos da forma mais eficiente possível.

4. Controlo financeiro externo das fundações de solidariedade social

4.1. Apesar das fundações privadas de solidariedade social, enquanto instituições particulares de solidariedade social, estarem sujeitas a uma ampla tutela do Estado, o controlo financeiro externo, a cargo do Tribunal

natureza num quadro de liberdade e responsabilidade, tendo em vista um envolvimento efectivo da comunidade no desenvolvimento da acção social”.

²⁴ HESPANHA, Pedro, “*Em torno do papel providencial da sociedade civil portuguesa*”, in *Cadernos de Política Social*, nº 1, Junho de 1999, págs. 13-31. Para o mesmo autor existirá uma tendência no sentido de as instituições perspectivarem a sua relação com os cidadãos através de uma selectividade que “potencialmente exclui as situações de maior vulnerabilidade social e por uma responsabilidade social entendida de uma forma restrita, isto é, não abrangendo senão os cidadãos incluídos”.

de Contas, sobre as mesmas não se diferencia, em termos substanciais, do que pode ser exercido sobre qualquer outra fundação privada.

Assim, dispõe o artº 1º, nº 1, alínea f) e nº 2, da Lei nº 14/96, de 20 de Abril, que estão sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, por decisão deste ou a requerimento de um décimo dos deputados à Assembleia da República ou do Governo, “as fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado ou das Autarquias Locais”.

Esta fiscalização sucessiva é exercida apenas através da realização a todo o tempo de acções de controlo da legalidade, incluindo a boa gestão financeira (artº 2º, nº 1, da Lei nº 14/96).

Quanto ao âmbito desse controlo, embora a letra da lei não o diga expressamente, em homenagem à natureza privada destas entidades, tem-se entendido que o mesmo se restringe à aplicação dos fundos públicos recebidos pela fundação²⁵.

É isso que resulta, aliás, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que reproduz no seu artº 2º, nº 2, alínea g), o artº 1º, nº 1, alínea f), da Lei nº 14/96, acrescentando-lhe “relativamente à utilização desses fundos”, ou seja dos fundos públicos recebidos.

Por outro lado, o Tribunal tem feito uma interpretação restritiva do comando contido no artº 51º, nº 1, alínea o), da Lei nº 98/97, segundo o qual “estão sujeitas à elaboração e prestação de contas [ao Tribunal] (...) as entidades previstas no nº 2 do artº 2º”, o que incluiria as fundações de direito privado que recebam com carácter de regularidade fundos públicos.

No entanto, na linha do que dispunha a Lei nº 14/96 a este respeito – que não sujeitava essas entidades à obrigação de prestar contas ao Tribunal – e em coerência com o controlo que pode ser exercido pelo Tribunal, que se limita à utilização de fundos públicos, justifica-se a interpretação restritiva indicada no sentido de as fundações privadas, incluindo as de solidariedade social, não serem obrigadas a prestar contas anuais ao Tribunal²⁶.

²⁵ SOUSA, Alfredo José de, “*As Fundações e o Controlo Financeiro do Tribunal de Contas*”, in *Mcmória – Centro Português de Fundações*, ano 1, nº 0, Maio de 2003, págs. 62-65.

²⁶ Aliás, no Estatuto das IPSS, aprovado pelo Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro, já se estabeleceu, no seu artº 33º, que os orçamentos e as contas das IPSS carecem de visto dos

Assim, o controlo financeiro externo exercido pelo Tribunal de Contas, no que às fundações privadas de solidariedade social se refere, é exercido apenas, com o âmbito acima indicado, através de auditorias “a realizar em qualquer momento (...) de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou a aspectos de gestão financeira (...)” (artº 55º, nº 1, da Lei nº 98/97).

Esse controlo é concomitante ou sucessivo, não abrangendo, portanto, a fiscalização prévia – o chamado visto prévio – de quaisquer actos ou contratos dessas fundações (artº 47º, alínea a), da Lei nº 98/97), nem a efectivação jurisdicional de responsabilidades financeiras dos seus dirigentes (artº 5º, nº 1, alínea e) e artº 57º, nº 1, da mesma Lei).

4.2. Que dizer deste enquadramento normativo relativamente ao controlo financeiro do Tribunal de Contas relativamente às fundações privadas de solidariedade social, reconhecidas como IPSS

?

De acordo com os princípios consagrados a nível internacional neste domínio parece que a lei portuguesa é algo restritiva.

Assim, de acordo com a INTOSAI (“*International Organisation of Supreme Audit Institutions*”)²⁷, na sua Declaração de Lima de 1977, que contem as directivas básicas para o controlo financeiro, recomenda-se aos países membros o seguinte (artº 24):

“1. A entidade suprema de controlo deve dispor dos mais amplos poderes para controlar a utilização das subvenções realizadas com fundos públicos.

2. Se a finalidade do controlo o exigir, este deve alargar-se à totalidade das operações da entidade subvencionada, em especial se a subvenção em si mesma ou em proporção dos rendimentos ou da situação financeira da entidade beneficiária for consideravelmente elevada.

3. A utilização abusiva dos fundos da subvenção deve implicar a obrigação de reembolso”.

serviços competentes, mas essas contas “não estão sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas”.

²⁷ A INTOSAI é uma organização internacional, com o estatuto de organismo consultivo do Conselho Económico das Nações Unidas, criada em 1953, com sede em Viena, que agrupa 170 instituições superiores de controlo das finanças públicas, entre as quais o Tribunal de Contas de Portugal.

Ora, em Portugal, o Tribunal de Contas tem mandato legal apenas para controlar a utilização dos fundos públicos recebidos, mesmo tratando-se de IPSS e não pode exigir directamente a estas ou aos seus responsáveis a devolução dos fundos indevidamente utilizados.

No entanto, em muitos casos, a primeira limitação nem sequer é exequível pois não é possível o controlo da utilização dos dinheiros públicos sem alargar a análise a toda a actividade desenvolvida pela entidade beneficiária que é financiada em parte desse modo.

Por outro lado, tem sido objecto de polémica, mesmo a nível internacional, que a responsabilização financeira não abranja, pelo menos em certos casos, os responsáveis das entidades beneficiárias dos apoios concedidos pelo Estado quando utilizam indevidamente os fundos públicos assim transferidos, em especial tratando-se de instituições privadas objecto de tão amplo apoio e fiscalização do Estado como as IPSS. Há até quem considere um contra-senso excluir esses responsáveis da jurisdição financeira do Tribunal de Contas e, ao mesmo tempo, sujeitar essas entidades a controlo financeiro desse Tribunal²⁸.

Trata-se de questões que merecem adequada ponderação em todas as suas vertentes pois não se ignoram os difíceis problemas práticos que poderiam ser suscitados pelo alargamento da jurisdição do Tribunal de Contas no sentido indicado.

De qualquer modo, ainda que limitado, o Tribunal de Contas pode exercer, em face da legislação em vigor, um controlo sobre os apoios canalizados para as IPSS, incluindo as fundações de solidariedade social, a dois níveis²⁹:

- sobre os organismos e serviços que concedem e/ou pagam os subsídios, pois estes têm de estar em conformidade com as atribuições que lhes cabem e cumprirem todos os requisitos legais, substantivos e formais, que disciplinam a realização de despesas

²⁸ Cf. SÁNCHEZ, Begoña Sesma, Las subvenciones públicas, Valladolid, Editorial Lex Nova, 1998, pág. 715.

²⁹ Veja-se igualmente ALVES CARDOSO, José, Controlo de subvencões a entidades não públicas, Comunicação apresentada ao I Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal, Lisboa, Setembro de 2003, *mimeo*.

públicas, incluindo, se for caso disso, o controlo das entidades beneficiárias dos apoios³⁰;

- sobre as entidades beneficiárias dos subsídios quanto à correcta aplicação dos fundos públicos recebidos.

E havendo lugar a efectivação de responsabilidades financeiras, quer de natureza sancionatória quer reintegratória, ela pode ser exercida pelo Tribunal em relação aos responsáveis dos organismos e serviços indicados em primeiro lugar.

É este o controlo que o Tribunal de Contas tem exercido.

5. Evidência retirada de algumas auditorias do Tribunal de Contas na área das IPSS

O Tribunal de Contas tem realizado nos últimos anos algumas acções de controlo em que as relações do Estado, através da Segurança Social, com as IPSS e o funcionamento das IPSS quanto à utilização dos subsídios e outras vantagens recebidas do Estado têm sido objecto de análise. Trata-se, na maioria dos casos, de acções que não incidiram em particular sobre fundações de solidariedade social, mas considera-se que a evidência delas retirada, quanto à natureza dos problemas detectados, se aplica às IPSS em geral e, portanto, também às fundações de solidariedade social.

Assim, em 2001, foi concluída uma “Auditoria aos Sistemas de Controlo na Atribuição de Subsídios a IPSS com Acordo”³¹, que se debruçou quer sobre o controlo interno sobre as IPSS exercido ao nível das Instituições de Segurança Social quer sobre algumas IPSS em especial, na dupla vertente de análise do controlo interno implantado pelas mesmas e análise da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira na aplicação dos subsídios recebidos ao abrigo de acordos com a Segurança Social.

O sistema global de controlo interno das IPSS pelos serviços do Estado revelou-se deficiente a vários níveis: quanto ao registo destas instituições; quanto à circulação de informação entre os vários serviços; quanto ao

³⁰ Chamando a atenção, embora em contexto diferente, para a necessidade de, nomeadamente, a concessão desses subsídios caber nas atribuições e competências da entidade concedente veja-se PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, “*Parecer n.º 2/2001*”, in Diário da República, II série, n.º 245, de 22 de Outubro de 2001, págs. 17638-17654.

³¹ Relatório de Auditoria n.º 37/2001 - 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.shtm

acompanhamento dos acordos celebrados; e quanto ao controlo, ainda que meramente formal, dos orçamentos e contas que são obrigatoriamente enviados aos serviços. Em especial:

- há um acompanhamento relativamente precário da frequência real de utentes (base fundamental do cálculo do subsídio) e da qualidade dos serviços prestados, verificando-se uma falta generalizada de capacidade para verificar no terreno o efectivo cumprimento dos acordos;
- há um número significativo de instituições que não enviam à Segurança Social orçamentos e contas (cerca de 17 % do total), sendo ainda baixa, relativamente aos que são enviados, a proporção dos que são visados pelos serviços (em média, no melhor dos casos, cerca de 60 %).

O controlo interno das três IPSS então auditadas revelou também várias lacunas de índole contabilística, em especial quanto à imputação de custos comuns às várias valências prosseguidas e aos controlos da participação dos utentes, mas não foram detectadas situações merecedoras de censura ao nível da utilização dos recursos públicos.

Também em 2001 foi concluída uma “Auditoria ao Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)”³², que envolveu, quanto a projectos de promoção local, a análise de financiamento de pequenas obras de cinco instituições, tendo-se constatado atrasos de vários anos no processamento dos subsídios e ausência de regras claras e transparentes quanto à forma como é cumprido o limite de financiamento de 80 % das despesas elegíveis, havendo alguns casos de financiamento de despesas não elegíveis que, no entanto, foram autorizados a título excepcional, sendo também assinaladas dificuldades de controlo ao nível dos valores com que as instituições contribuem para os projectos para efeitos de cálculo do aludido limite de financiamento.

Já em 2003 foi concluída a “Auditoria a Despesas Específicas do PIDACC e Programas Próprios da Segurança Social”³³, que se debruçou numa área do país – o distrito de Évora – sobre os apoios financeiros concedidos a IPSS no âmbito do PIDACC – Programa “Acção e Integração

³² Relatório de Auditoria n.º 16/2001 - 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/recl_auditoria/2001/16-2001.shtm.

³³ Relatório de Auditoria n.º 18/2003 – 2.ª Secção. Uma síntese deste Relatório está publicada no Parecer do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado de 2001, disponível no modo indicado na nota seguinte.

Social” e de Programas Próprios da Segurança Social. Foram detectadas várias insuficiências e irregularidades, algumas das quais relacionadas com o não cumprimento por parte das IPSS do regime de empreitadas de obras públicas, a não responsabilização das instituições pela comparticipação financeira que lhes cabia no custo total das obras e a comparticipação do Estado por valor superior ao estabelecido, incluindo em alguns casos o financiamento sem base legal de trabalhos a mais. Por outro lado, verificou-se que o controlo dos pagamentos das comparticipações financeiras às IPSS estava apenas ligado às dotações orçamentadas para cada uma delas e não à execução de cada um dos empreendimentos/obras, o que pode originar o sobrefinanciamento por parte do Estado. Especial referência deve ser feita ao facto de o Estado ter efectuado comparticipações financeiras calculadas com inclusão de IVA, quando as IPSS têm direito ao reembolso deste imposto.

Finalmente, existe uma situação, algo singular, divulgada no Parecer do Tribunal sobre a Conta da Segurança Social de 2001.³⁴ Trata-se da situação de uma fundação de solidariedade social, que, além dos apoios normais que tem recebido do Estado, por várias vias, beneficiou de um dito subsídio reembolsável por parte da Segurança Social no montante de 80 mil contos em 1995 a que acresceu um outro com a mesma natureza e o mesmo montante em 1998. Esses subsídios não foram ainda reembolsados. Já em 2002 foi celebrado um denominado “Acordo de Regularização e de Penhor sobre Depósito a Prazo” entre a fundação, o IGFSS e uma instituição de crédito, no qual o IFFSS constituiu a favor da instituição bancária um penhor sobre uma conta de depósitos a prazo, no valor de 1,4 milhões de euros em reforço das garantias bancárias concedidas pela fundação a essa instituição bancária. Esta situação está em análise, para verificar designadamente a sua base legal.

Eis algumas evidências retiradas da actuação recente do Tribunal.

Embora essas evidências revelem um retrato que, em alguns casos, não é positivo, não é possível extrair das mesmas um juízo global aplicável a todas as IPSS, procurando o Tribunal pautar a sua acção por uma atitude construtiva, sem prejuízo de retirar sempre que isso se justifique as necessárias consequências dos juízos formulados. Aliás, em grande parte dos casos em que há juízo negativo, este aplica-se aos serviços da segurança

³⁴ Publicado no Diário da República, II série, n.º 226 suplemento, de 30 de Setembro de 2003 e também disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2001/p2001.shtm.

social e não às IPSS, denunciando, sobretudo, falta por parte dos primeiros de acompanhamento e controlo dos apoios concedidos.

Acima de tudo o que importa é que estes casos, sem generalizações descabidas, sirvam uma reflexão aprofundada sobre as medidas a tomar, designadamente no plano legislativo e na organização dos serviços, para que o apoio do Estado às IPSS, que, repete-se, não está nem pode estar em causa, se traduza na utilização de dinheiros públicos, de acordo com critérios estritos de economia, eficiência e eficácia, ao serviço dos que mais precisem desse apoio.

Referências:

- ALVES CARDOSO, José, Controlo de subvenções a entidades não públicas, Comunicação apresentada ao I Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal, Lisboa, Setembro de 2003, *mimeo*.
- AMADO GOMES, Carla, “*Nótula sobre o regime de constituição das fundações particulares de solidariedade social em Portugal*”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XL, nºs. 1 e 2, págs. 157- 179.
- ANDRADE, Manuel A. Domingues de, Teoria Geral da Relação Jurídica, Vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 1964.
- BLANCO DE MORAIS, Carlos, “*Regime jurídico das fundações privadas*” in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Castro Mendes, Lisboa, s/d, págs. 551-598.
- CAETANO, Marcello, Das fundações – Subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa, Lisboa, Edições Ática, 1962.
- CASALTA NABAIS, José, “*O Regime Fiscal das Fundações*”, in Ciência e Técnica Fiscal, nº 406, Abril-Junho/2002, págs. 127-154.
- CELESTE CARDONA, Maria e GOMES DOS SANTOS, José C., “*Apoio fiscal do Estado às Instituições de Solidariedade Social*”, in As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 75-86

- FÁTIMA BARROCO, Maria, “*As Instituições Particulares de Solidariedade Social – seu enquadramento e regime jurídico*”, in As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, págs. 59-74.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, Curso de Direito Administrativo, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, págs. 566 e segs.
- HESPANHA, Pedro, “*Em torno do papel providencial da sociedade civil portuguesa*”, in Cadernos de Política Social, nº 1, Junho de 1999, págs. 13-31.
- MACEDO, Adalberto, Sobre as fundações públicas e privadas, Lisboa, Vislis Editores, 2001.
- MACHETE, Rui, Sobre as Fundações e Azeredo Perdigão, Lisboa, 1993, págs. 13 e segs.
- MOZICAFFREDO, J. “*O Estado-providência em Portugal: Estratégias Contraditórias*”, in Sociologia – Problemas e Práticas, 1992, 12, págs. 57-89.
- NEVES, Ilídio das, Lei de Bases da Segurança Social - Comentada e Anotada, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.
- Novo Regime Jurídico das Fundações de Direito Privado – Projectos de Propostas Legislativas do XIV Governo*, in Memória – Centro Português de Fundações, ano 1, nº 0, Maio/2003, págs. 8-15.
- PARREIRÃO, Luís, *Estado e Fundações*, in Memória – Centro Português de Fundações, ano 1, nº 0, Maio/2003, págs. 30-41.
- PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, “*Parecer nº 611/2000: Fundação para a Prevenção e Segurança; Fundação privada de interesse social; Negócio de fundação; Dotação; Fim estatutário; Reconhecimento; Poder discricionário; Redução de negócio jurídico; Apoio financeiro público; Controlo financeiro*”, in Diário da República, II série, nº 55, de 6 de Março de 2001, págs. 4218-4236.
- PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, “*Parecer nº 2/2001: Instituição de fundação; Dotação; Apoio Financeiro Público; Poder discri-*

cionário; *Fiscalização de despesas públicas*”, in Diário da República, II série, nº 245, de 22 de Outubro de 2001, págs. 17638-17654.

SÁNCHEZ, Begoña Sesma, Las subvenciones públicas, Valladolid, Editorial Lex Nova, 1998.

SOUSA, Alfredo José de, *As Fundações e o Controlo Financeiro do Tribunal de Contas*, in Memória – Centro Português de Fundações, ano 1, nº 0, Maio/2003, págs. 62-65.

TRIBUNAL DE CONTAS, “*Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1998*”, publicado no Diário da República, II série, nº 297-2º suplemento, de 27 de Dezembro de 2000 e também disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/1998/p1998.shtm

TRIBUNAL DE CONTAS, “*Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2001*”, publicado no Diário da República, II série, nº 226- suplemento, de 30 de Setembro de 2003 e também disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2001/p2001.shtm

TRIBUNAL DE CONTAS, Auditoria ao Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII) – Relatório de Auditoria nº 16/2001-2ª Secção, Lisboa, 2001, disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/16-2001.shtm.

TRIBUNAL DE CONTAS, Auditoria aos Sistemas de Controlo na Atribuição de Subsídios a IPSS com acordo – Relatório de Auditoria nº 37/2001-2ª Secção, Lisboa, 2001, disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.shtm.

TRIBUNAL DE CONTAS, Auditoria a Despesas Específicas do PIDACC e Programas Próprios da Segurança Social”– Relatório de Auditoria nº 18/2003-2ª Secção, Lisboa, 2003.

VARIZ. Paulo Eurico, Fundamentos Económicos e Sociológicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Lisboa, Associação Portuguesa de Segurança Social (através da EditoraVulgata), 1998.

VARIZ, Paulo Eurico, “*A singularidade analítica das fundações de solidariedade social*”, in As fundações portuguesas (Coordenação de PESTANA BARROS, Carlos e GOMES DOS SANTOS, J.C.), Lisboa, Vulgata, 2000, págs. 139-154.

DOCUMENTOS

INTERVENÇÃO DE SUA EXCELÊNCIA
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
POR OCASIÃO DA VISITA AO TRIBUNAL DE CONTAS¹

¹ Tribunal de Contas, 3 de Outubro de 2003.

Senhor Presidente do Tribunal de Contas
Senhor Procurador-Geral da República
Senhores Conselheiros
Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos
Senhor Prof. Sousa Franco
Senhores Auditores e demais funcionários do Tribunal de Contas

É-me muito grato estar presente nesta prestigiada instituição, cuja actividade, de resto, acompanho com o maior interesse.

Correspondendo ao estatuto constitucional de que goza desde 1976 e às sucessivas reformas da sua legislação orgânica, o Tribunal, mercê do trabalho dos seus juizes e funcionários, conquistou um lugar de grande relevo na sociedade portuguesa.

Havemos de convir que esse mérito foi obtido em condições que não são isentas de dificuldade.

Por um lado, a instituição comparticipa de um duplo estatuto que faz dela uma instituição simultaneamente jurisdicional e de auditoria, sem esquecer os poderes que detém em matéria de fiscalização prévia da actividade administrativa.

Por outro lado, o campo sobre o qual exerce a sua competência é, hoje vasto e heterogéneo.

Coexistem na Administração Pública formas de organização inovadora a par de outras que mantêm, intacto, um modelo pensado para as necessidades dos meados do século passado.

Multiplicam-se estatutos jurídicos diferenciados, alguns dos quais parecem visar justamente, embora de forma não declarada, o abrandamento do controlo.

Por outro lado, uma certa lassidão e o alastrar da cultura de irresponsabilidade fazem aumentar a pressão para que este Tribunal possa ser visto como instância para suprir os frágeis ou inexpressivos mecanismos de responsabilidade política, ou até os morosos, e por vezes ineficazes, processos de responsabilidade criminal.

O Tribunal de Contas não é, no entanto, uma instância de apuramento de responsabilidades políticas, assim como não é um tribunal criminal.

A situação actual só nos pode levar, portanto, a desejar que nos locais constitucionalmente adequados sejam reforçados os mecanismos de apuramento da responsabilidade política.

No entanto, é com preocupação que vemos, por exemplo, a aprovação das contas do Estado sem qualquer demonstração relevante de interesse pelos pareceres emitidos pelo Tribunal e com total ausência de consequências perante os reparos ali formulados, ao menos em termos da progressiva correcção das ilegalidades apontadas.

Apesar das dificuldades a instituição tem sabido, as mais das vezes, evitar um tom “justiceiro”.

Não podemos, contudo, deixar de preocupar-nos com imputações sumárias que fazem “manchetes” e aberturas de serviços noticiosos em matérias de grande melindre, como as que se relacionam com dinheiros públicos e que vêm, mais tarde, a ficar reduzidas a bem pouco.

Bom será que aquele tom jamais possa penetrar as paredes desta entidade tão decisiva para a justiça financeira do país e para a necessária e reiterada confiança dos cidadãos quanto à correcta utilização dos impostos que pagam (já que não está na competência deste Tribunal preocupar-se directamente com os impostos que as pessoas não pagam).

As instituições de controlo dos dinheiros públicos são hoje, assim, mais do que nunca, meios insubstituíveis para a manutenção da transparência na Administração Pública e para a consistência da democracia.

É neste contexto que não quero eximir-me do dever de me informar sobre a actividade da instituição e de, com esse fim, colocar algumas questões.

INTERVENÇÃO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

POR OCASIÃO DA VISITA DE

SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA¹

¹ Tribunal de Contas, 3 de Outubro de 2003.

Senhor Presidente da República

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Permita-me Senhor Presidente da República que lhe dirija uma calorosa saudação e homenagem pessoal e institucional.

Antes de mais, **saudação** ao mais alto magistrado do Estado.

Mas sobretudo **homenagem** ao Presidente da República que ao longo dos seus mandatos tem exercido o supremo cargo com a maior dignidade, empenho, isenção e competência, a contento da esmagadora maioria dos portugueses.

Quero também agradecer a Vossa Excelência a solicitude com que aceitou o convite para visitar o Tribunal de Contas, a **primeira visita *ex professo* dum Chefe de Estado a esta Instituição secular.**

Visita não apenas formal, mas sobretudo com o propósito de se inteirar do **funcionamento desta casa e contactar com os seus servidores.**

Todos, desde os Conselheiros ao mais modesto funcionário, marcaram presença neste auditório, que sendo suficiente para a sua normal função, se tornou pequeno para este evento.

É que Vossa Excelência representa a **fonte constitucionalmente consagrada da legitimidade democrática representativa** do Presidente do Tribunal de Contas que lhe cabe nomear, sob proposta do Governo.

Consequentemente, também a legitimidade democrática representativa **da própria Instituição** e do exercício das respectivas competências.

Daí que o legislador tenha imposto a apresentação a Vossa Excelência do relatório anual da actividade do Tribunal de Contas e seus serviços de apoio.

Visita Vossa Excelência **uma das mais antigas instituições do Estado.**

Com a actual designação – Tribunal de Contas – como órgão de controlo financeiro externo, separado da administração financeira, foi criado no consulado de Costa Cabral em 1849.

Na hierarquia do Estado “*O Tribunal de Contas toma logar imediatamente depois do Supremo Tribunal de Justiça*”, refere o diploma fundador.

Desde então **viveu e sobreviveu todas as fases da nossa história**, desde o período da conturbação financeira que precedeu a queda da monarquia e a implantação da República passando pelo Estado Novo até ao 25 de Abril.

E esteve ligado a algumas dessas mudanças, nem sempre pelos melhores motivos, mas sempre com uma grande capacidade de regeneração.

Como é natural a sua estrutura organizativa e as suas competências sofreram as vicissitudes do próprio Estado ao longo de mais de século e meio, com reformas e contra-reformas.

Com a **Constituição de 1976** porém atingiu o maior destaque no quadro do Estado democrático por ela consagrado: **órgão de soberania integrado no poder judicial**, ao lado dos restantes Supremos Tribunais, dotado de igual independência.

O que, desde logo, implica que apenas **a Assembleia da República** tenha competência para legislar sobre a sua organização e competência.

Todavia só nos últimos quinze anos foi sujeito às indispensáveis reformas, que o tornaram numa instituição de controlo financeiro externo **nova mas em permanente renovação**.

Renovação do ponto de vista legislativo, dos recursos humanos e técnicos, mas também cultural, apesar de todas as naturais dificuldades!

No Tribunal de Contas e seus serviços de apoio tem-se procurado instalar uma cultura de **independência na interdependência** realçando a vertente pedagógica, mas sobretudo de **isenção**.

Independência e isenção não só nas suas decisões jurisdicionais mas também e sobretudo nos seus relatórios de auditoria e consequentes recomendações.

A **multidisciplinaridade** da formação e proveniência dos seus Conselheiros e **colegialidade** da aprovação, unânime em subsecção ou maioritária em plenário, daqueles relatórios são a melhor garantia dessa independência e isenção.

Da organização e competência do Tribunal de Contas, actualmente em vigor, irá de seguida o Senhor Director-Geral fazer a Vossa Excelência sucinta exposição.

Ela contém-se basicamente na Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, promulgada por Vossa Excelência, da qual destaco as seguintes **linhas de força essenciais**:

- programação anual das **auditorias** não só de legalidade mas também de gestão financeira, a par da simples verificação documental das contas, constituindo a **vertente predominante do Tribunal**,
- autonomização da **função jurisdicional** da efectivação de responsabilidades financeiras dos gestores de dinheiros públicos, **sob impulso do Ministério Público**;
- **redução do visto** apenas aos contratos públicos de maior expressão financeira;
- estabelecimento de um regime de **cooperação com a Assembleia da República** em matéria de fiscalização da execução do Orçamento do Estado;
- adopção de um expresso **dever de colaboração e articulação** com o Tribunal por parte das **Inspecções-Gerais** de outros órgãos de controlo interno dos Ministérios.

A integração na União Europeia e a necessidade de pôr o Tribunal de Contas a par das instituições congéneres dos restantes Estados membros, sem prejuízo da função jurisdicional, explicam tão profunda reforma.

Longe ficou o Tribunal de Contas do visto prévio de todos os actos que implicassem despesas e do mero julgamento documental das contas.

Dele já não se poderá dizer, como Taveira, seu funcionário, disse em “**Os Maias**” do Eça: No Tribunal de Contas “faz-se um bocado de tudo, para matar o tempo ... Até contas”.

Mas a **complexidade das suas competências e a sua extensão** têm vindo a acentuar-se exponencialmente na última década.

A pressão elástica da despesa pública face à inelasticidade das receitas dos impostos, os constrangimentos cíclicos da economia, que frustram as previsões orçamentais nem sempre realistas, os compromissos da nossa integração europeia, designadamente o Euro, têm vindo a colocar **permanentes desafios ao enquadramento orçamental do funcionamento do Estado**.

Consequentemente assiste-se à contracção cada vez maior da Administração Pública na sua **função prestadora**, transferindo-se para o **sector privado** a produção de bens e serviços tradicionalmente a seu cargo que constituam alegadamente a **natural vocação do mercado**, e não só.

A necessidade de eficácia e flexibilidade da gestão, libertando-a dos espartilhos orçamentais e da contabilidade pública, tem sido a bandeira erguida a favor daquela transferência **de produção de bens e serviços públicos tradicionais** para a sacrossanta **gestão empresarial privada**.

Daí a panóplia de **novos modelos financeiros e orçamentais**, das privatizações até à empresarialização de serviços públicos, passando pelas parcerias público-privadas, nos mais variados sectores da actividade tradicionalmente prestadora do Estado.

Paralelamente proliferam **novas figuras organizatórias** não só na Administração Central como autárquica, p.ex. associações públicas e privadas, fundações, sociedades comerciais, etc., a engrossar a fuga para o direito privado da gestão dos dinheiros públicos.

E se tudo isto pode conduzir a melhor Estado no entender de alguns, não pode em contrapartida deixar de implicar **mais Estado, agora na sua função reguladora, e até de fiscalização e controlo**.

Daí a proliferação de entidades independentes que garantam o indeclinável interesse dos cidadãos na qualidade daqueles bens e serviços.

Para culminar anuncia-se já para amanhã profunda **Reforma da Administração Pública**, dos serviços simples aos institutos a passar pelo estatuto dos dirigentes.

Isto numa altura em que se inicia a implementação da **nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado**, da qual se destacam **duas das várias inovações** com repercussão na actividade do Tribunal.

A obrigatoriedade da **estruturação por programas** das mais importantes **despesas de investimento**, o que implicará um melhor controlo da boa gestão financeira, isto é, da economia, eficácia e eficiência dos gastos públicos.

E o estabelecimento de um regime de **estabilidade orçamental** para garantir o controlo dos défices excessivos e dos limites de endividamento exigidos pelo **Pacto de Estabilidade e Crescimento**, que visa a consolidação do Euro.

Nesta matéria, julgo que com originalidade face aos restantes Estados membros, **transformam-se em normas de Direito interno as definições constantes do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e as subsequentes interpretações do Eurostat**.

Isto apesar da incipiente aplicação do novo Plano Oficial de Contabilidade Pública de 1997, que introduz o regime de **contabilidade de compromissos** (*accrual*) que permite a aproximação àquele Sistema Europeu de Contas.

O que é agravado pelo facto do **Novo Regime da Administração Financeira do Estado**, entrado em vigor em 1993, ter tido reduzida implementação conforme o Tribunal de Contas anualmente nos seus pareceres vem acentuando.

Senhor Presidente da República

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Vêm estas considerações ao caso para sublinhar a **complexidade das profundas modificações do ordenamento** jurídico-administrativo, financeiro,

orçamental e contabilístico com que o Tribunal de Contas de hoje tem de operar no exercício das suas competências.

As mudanças no modelo organizativo do Estado, que têm sido frequentes e extensas no último decénio, implicam para o órgão de controlo financeiro externo que é o Tribunal de Contas um esforço de **formação permanente dos seus quadros** e uma **adaptação do regime jurídico da sua organização e competência**.

Os Serviços de Apoio do Tribunal têm actualmente 577 funcionários, dos quais 327 (56,6%) são detentores de licenciatura, nas variadas disciplinas, do direito à engenharia.

Em 2002 frequentaram **acções de formação permanente** nas diversas áreas, com recurso a formadores externos na maioria oriundos das universidades ou de empresas de consultadoria.

Foram 18.516 horas de formação, cuja despesa ascendeu a 198.526 euros.

No que concerne ao necessário **ajustamento da organização e competência do Tribunal de Contas**, está em preparação um conjunto de sugestões de alteração da Lei nº 98/97 a enviar ao Governo e à Assembleia da República.

Propostas ditadas pela experiência da sua aplicação nos últimos cinco anos, visando adaptar o Tribunal à complexidade das alterações do ordenamento jurídico entretanto ocorridas e a conferir maior eficácia às suas acções.

Ajustamentos normativos que vão desde a maior celeridade e coerência da fiscalização prévia, à melhor articulação do Ministério Público entre a função de auditoria e a função jurisdicional ou à maior operacionalidade das Secções Regionais dos Açores e Madeira.

Um Tribunal de Contas, pois, em permanente renovação.

Antes de terminar não posso deixar de sublinhar perante Vossa Excelência, sem falsa modéstia, o enorme **prestígio** que esta Instituição tem, por todos reconhecido, perante as suas congéneres e **no âmbito das organizações internacionais** de que faz parte: INTOSAI, EUROSAI e CPLP.

Como o demonstra o facto de integrar, já no seu segundo mandato consecutivo, os respectivos conselhos directivos, bem como a sua designação para participar em vários grupos de trabalho.

Também a cooperação com os **Tribunais de Contas dos novos Estados** das antigas Colónias no **âmbito da CPLP**, ajudando à sua instalação na feitura da respectiva legislação e dando formação aos seus quadros, tem sido um sucesso em quase todos eles.

A cooperação na recente instalação do Tribunal de Contas de Angola, implementada por exigência das organizações financeiras internacionais, é exemplo muito gratificante para nós.

Por tudo isto impõe-se finalmente prestar **homenagem pública**, na presença de Vossa Excelência, à competência, esforço e brio profissional de todos quantos trabalham nesta casa.

Conselheiros, dirigentes, auditores e consultores, pessoal técnico e administrativo, todos procuram contribuir para a sua credibilidade garantindo aos contribuintes a correcta e legal aplicação dos dinheiros públicos.

A credibilidade técnica e a isenção constituem o capital social desta Instituição.

Muito obrigado a todos!

ACÓRDÃOS E SENTENÇAS¹

¹ Esta secção inclui uma selecção de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas que, atenta a sua orientação doutrinal, são objecto de publicação integral.

CONTROLO PRÉVIO

(1ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO N° 29 /03 – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N° 23/2003

CONTAGEM DO PRAZO — CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITO — DIVIDAS — INSTITUIÇÃO BANCÁRIA — LIMITE DE ENDIVIDAMENTO — ORÇAMENTO DO ESTADO

SUMÁRIO

1. Um contrato de cessão de créditos em que outorga o devedor e no qual se estabelecem condições diversas das originais, designadamente quanto ao prazo de pagamento e à remuneração do capital, assume-se para aquele como um empréstimo;
2. Se o cessionário for, por sua vez, uma entidade bancária a dívida subjacente à cessão de créditos converte-se de dívida administrativa em dívida financeira;
3. A dívida financeira a contrair pelos municípios em 2003 não pode exceder o montante que a cada um coube em resultado do rateio a que se refere o n° 3 do art° 19° da Lei n° 32-B/2002, de 30 de Dezembro (aprova o Orçamento do Estado para 2003).

Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Processo n° 337/03
Sessão de 01.07.2003

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 11 de Abril de 2003 foi aprovado o acórdão n° 48/2003-11Abr-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato de **cessão de créditos e acordo de pagamento**, ainda em minuta, celebrado entre a **Câmara Municipal de Celorico da Beira (CMCB)**, a **Caixa Geral de Depósitos (CGD)** e a empresa **Alberto Couto Alves, SA**, no valor de **1.878.071,73 €**.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a violação do nº 3 do artº 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro porquanto o contrato em questão configura a contracção de um empréstimo de que resulta, no ano de 2003, o excesso da capacidade de endividamento líquido da autarquia que lhe coube em resultado do rateio ali previsto, situação que o preceito citado proíbe.

2. Não se conformando com o decidido, o Excelentíssimo Presidente da Câmara recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 4 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas e onde formulou as conclusões que se transcrevem:

“1. A ora requerente não se conforma com o Douto Acórdão ora recorrido discordando da fundamentação apresentada e que sustentou a recusa do visto.

2. Entendendo a Recorrente que neste caso concreto estamos perante um contrato de cessão de créditos não havendo, portanto, qualquer violação das normas financeiras constantes do nº 3, artº 19º, Lei 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

3. Mais adianta não se verificar qualquer alteração no montante do Passivo da Autarquia com o recurso a este tipo de contrato.”

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da manutenção da recusa do visto, isto por entender que *“no fundo, o que a C.M.C.B pretendia obter, com este contrato, era, pura e simplesmente, um empréstimo bancário, ...”* e que *“através do presente contrato, Câmara operava a transformação de uma despesa em dívida financeira e só aparentemente mantinha o mesmo nível de endividamento ...”*.

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

4.1 Os Factos

No requerimento de interposição do recurso o recorrente não contesta a matéria de facto dada como provada no acórdão recorrido. Importa, apesar disso, recordá-la:

- O Município de Celorico da Beira deve ao empreiteiro “Alberto Couto Alves, S.A. o montante de 1 878 071,73 €, referente a facturas não pagas respeitantes às empreitadas “Beneficiação de E. M. Ent.º C/E.N.17 — Ent.º CIE.M.555-3” e “Estrada Celorico Gare, Baraçal, Maçal do Chão, limite do concelho”;
- Na reunião de 20 de Novembro de 2002 a CMCB aprovou uma *“proposta para consulta a entidades financeiras, para cessão de dívida no valor total de cinco milhões, trezentos e trinta e dois mil, trezentos e oitenta euros e trinta e dois cêntimos, sendo três milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e oito euros e cinquenta e nove cêntimos à firma Manuel Rodrigues Gouveia e um milhão, oitocentos e setenta e oito mil e setenta e um euros e três cêntimos à firma Alberto Couto Alves S.A.”*
- Consequentemente, em 21 de Novembro a CMCB dirigiu a quinze instituições bancárias um ofício convite do seguinte teor: *“tendo este município de dívida a duas entidades o montante de 5.332.380,32 € vem por este meio convidar V. Ex^{as} a apresentar proposta de cessão da supramencionada dívida complementada por um acordo de pagamento entre o município e V. Ex^{as} com a duração de 10 anos, ficando o município com a salvaguarda de reembolsar antecipadamente o capital em dívida sem qualquer penalização”*, juntando-lhe em anexo um quadro de “Especificações”;
- A este convite somente a Caixa Geral de Depósitos apresentou proposta;
- Na reunião da Câmara de 11 de Dezembro de 2002 e na sessão da Assembleia Municipal de 19 do mesmo mês e ano foi autorizada a contratação em causa;
- Na sequência daquele procedimento, as partes acordaram em celebrar o contrato, ainda em minuta, aqui em apreço e correspondente à dívida ao empreiteiro Alberto Couto Alves, SA;

- Através deste contrato o empreiteiro cederia o seu crédito sobre o Município à CGD (cláusula 1ª) e, em contrapartida, esta pagaria-lhe o igual montante (cl. 3ª);
- O Município aceitaria tal cessão (cl. 5ª) comprometendo-se a pagar o capital à CGD no prazo máximo de dez anos, em 120 parcelas mensais iguais, de capital, acrescidas de “*verba compensatória correspondente*” [cfr. cl. 6ª, als, a) e d)];
- Compensação que vem definida na alínea b) da citada cláusula 6ª da seguinte forma: “*Pelo diferimento do pagamento da dívida resultante da presente cessão, será paga mensalmente à Caixa, a título de compensação pela regularização diferida da dívida, uma verba correspondente à aplicação, sobre os valores em dívida, da taxa resultante da média da “EURIBOR a 3 meses/base 360 dias” relativa aos três dias úteis anteriores ao início de cada período de referência, acrescida de 1% nos primeiros 5 anos e de 1,25% nos últimos anos, com arredondamento dos valores assim obtidos ao quarto de bruto percentual superior*”;
- Como garantia das obrigações resultantes do contrato, a CMCB consignou “*à Caixa as receitas municipais, conforme previsto no nº 7 do artº 24º da Lei das Finanças Locais (Lei 42/98, de 06/08), ficando a Caixa autorizada a receber, de entre aquela e directamente do estado, as verbas correspondentes aos Fundos Municipais, até ao limite das importâncias vencidas e não pagas*” [al. g) da cláusula 6ª);
- Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão nº 48/2003-11.Abr-1ªS/SS.

4.2 Apreciando.

São dois os argumentos que o recorrente invoca em defesa da procedência do recurso: que se está perante um contrato de cessão de créditos e não de empréstimo; e mesmo que se tratasse de um empréstimo dele não resulta aumento do endividamento da autarquia.

A cessão de créditos.

É certo que o contrato sub iudice, ainda em minuta, vem apelidado de “*cessão de créditos*”. Porém, acrescenta-se àquela denominação “*e acordo de pagamento*” o que confere ao contrato em questão uma natureza mista de cessão de créditos e de empréstimo, como adiante se verá. De acordo com o artº 577º do Código Civil (invocado pelo recorrente) e segundo o Prof. Antunes Varela, em “Das Obrigações em Geral”, vol.

II, 4ª edição, Almedina, página 282 e seguintes, a cessão de créditos é “o contrato pelo qual o credor transmite a terceiro, independentemente do consentimento do devedor, a totalidade ou parte do seu crédito”.

Deste conceito, para o que interessa ao processo, resultam duas conclusões.

A primeira é a de que o contrato de cessão de crédito se opera entre o titular de um crédito, *o cedente*, e um terceiro, *o cessionário*, sem a interferência do devedor do crédito em questão, o chamado *devedor cedido*. Estamos perante um contrato bilateral, negociado e decidido apenas entre cedente e cessionário, ainda que com repercussões na esfera do devedor do crédito cedido, dependentes apenas da notificação a este da celebração do contrato (artº 583º do C.C.).

A segunda é a de que a cessão do crédito não altera a natureza, os pressupostos, as condições ou requisitos da dívida relativamente ao devedor cedido. Ou seja, para este a dívida mantém-se inalterada apenas devendo cumprir as suas obrigações, de montante e prazo, agora perante o cessionário.

Ora, no caso em apreço, a realidade que os factos evidenciam é bem diferente da que seria normal na celebração de um típico contrato de cessão de créditos. É o devedor (CMCB), e não o credor, quem desencadeia o procedimento e procura um cessionário, o que evidencia que o negócio será celebrado, essencialmente, no interesse daquele; Todo o procedimento é desencadeado pelo devedor (CMCB) com vista à cessão de uma dívida (pois é de uma dívida de que ela é titular) e não de um crédito; Para além da outorga do contrato, o credor, agora cedente, apenas intervém uma vez no procedimento que conduziu à celebração do contrato em apreço (para dar o seu assentimento à respectiva minuta).

Portanto, o que sempre esteve subjacente à celebração do contrato foi a forma de a CMCB encontrar meios financeiros para pagar a dívida que tinha ou tem, para com a empresa Alberto Couto Alves, SA proveniente da execução de empreitadas.

Alem disso, o contrato em apreço opera na esfera do devedor, aqui *devedor cedido*, uma alteração da natureza da dívida subjacente, dos pressupostos e do regime de cumprimento originário. Uma dívida administrativa resultante da execução de uma empreitada converte-se em dívida financeira junto de uma entidade bancária. Aliás, a intervenção do devedor como parte do contrato tem exactamente a ver com a pretendida alteração da natureza e regime da dívida, pois se assim não fosse não haveria necessidade de tal intervenção para a perfeição do contrato de cessão de crédito. É esta alteração de natureza e regime que o

segmento “*acordo de pagamento*” constante da designação do contrato se refere.

O que em rigor com este contrato a CMCB pretendeu foi que uma entidade bancária (repare-se que a Câmara apenas consultou instituições bancárias) lhe concedesse um empréstimo para pagar a dívida que detinha para com o empreiteiro Alberto Couto Alves, SA, mediante a fixação de um prazo de reembolso e de “*condições de pagamento*” - leia-se taxa de remuneração.

A única diferença, mas sem relevância, é que o montante emprestado transitava da entidade bancária para o credor sem passar pelos cofres da autarquia. As diferentes alíneas da cláusula sexta do contrato, ainda em minuta (que nada têm a ver com o credor originário), são cláusulas de um típico contrato de empréstimo: prazo de reembolso [als. a) e d)]; taxa remuneratória devida à entidade bancária [al. b)]; e garantias [al. g)], nem mais nem menos que as previstas no nº 7 do artº 24º da Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto), ali expressamente dirigidas a “*empréstimos contraídos*”.

Deste contrato resultam para a CMCB muito mais obrigações, e de natureza completamente diferente, do que aquela que resultaria da simples cessão de créditos que era a de pagar, na data do respectivo vencimento, o montante em dívida, só que em vez de ao credor originário, agora ao terceiro cessionário.

Em conclusão, o contrato em apreço tem ínsito um contrato de empréstimo celebrado entre a Caixa Geral de Depósitos e a CMCB.

Improcede, portanto, este primeiro argumento.

Vejamos agora o segundo argumento aduzido: do contrato não resulta aumento do endividamento da autarquia por não se verificar qualquer alteração no montante do seu passivo. Quer o recorrente dizer que contraindo-se o empréstimo e pagando-se, com o seu produto, uma dívida já existente a dívida do município mantém-se inalterada.

Ao contrato, na sua vertente de contrato de empréstimo, aplica-se o disposto na Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2003, e que no artº 19º impõe às Autarquias medidas restritivas ao seu endividamento em 2003 e que assim se podem sintetizar:

- *Redução dos encargos anuais com amortização e juros dos empréstimos a médio e longo prazos para o maior dos seguintes limites: um oitavo dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município; ou 10% das*

despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior (nº 1);

- *Proibição, em 2003, do aumento do endividamento líquido global dos municípios (nº 4).*

Complementarmente, o mesmo artigo proíbe (nº 2) o recurso ao crédito aos municípios que já tenham excedido os limites fixados no nº 1 e, para os restantes, faz depender (nº 3) o acesso a novos empréstimos, que não aumentem o endividamento líquido global dos municípios, de um rateio do montante global das amortizações efectuadas no ano de 2001 corrigidos, até 30 de Junho, pelos valores das amortizações efectuadas em 2002 (nº 7) e sempre dentro dos limites fixados no nº 1.

Desta disciplina ficam excepcionados, nos termos do nº 6, os empréstimos e as amortizações de empréstimos efectuados para a construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004, devendo, mesmo para estas, ser prioritariamente utilizados os recursos financeiros próprios.

Em 28 de Março passado foi publicado o Decreto-Lei nº 54/2003 que aprovou as normas relativas à execução do Orçamento do Estado de 2003, dispondo o artº 57º sobre o endividamento municipal em 2003, ou seja regulamenta o disposto no acima citado artº 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

Deste normativo interessa para o tema decidendo o nº 3 que comete à Direcção-Geral das Autarquias Locais a realização do rateio previsto nos nºs 3 e 7 do artº 19º da Lei nº 32-B/2002.

Por ofício de 3 de Abril de 2003 Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local remeteu a este Tribunal o resultado do rateio a que nos vimos referindo e que para o município de Celorico da Beira apresenta o montante de 513.263,00 €.

Desta breve caracterização do regime legal do endividamento autárquico em 2003, concluir-se-á que não pode proceder o segundo argumento do recorrente. Isto porque confunde dívida administrativa com dívida financeira, que é perante esta espécie que agora nos encontramos depois de se concluir, como se concluiu, que para a CMCB o contrato em apreço se assume como um contrato de empréstimo.

Na verdade, logo pela epígrafe do já citado artº 19º da Lei nº 32-B/2002 – “*endividamento municipal em 2003*” - se fica a saber, sem margem para dúvidas, que o mesmo se reporta e regula a dívida pública municipal.

Por dívida pública entende o Professor Sousa Franco nas suas “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, volume II, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, página 87, “o conjunto das situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público”, precisando que, em sentido restrito, “a dívida pública corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos”. A este sentido restrito chama também “dívida pública financeira”. Ora, este conceito é, igualmente, válido quer para as autarquias locais, quer para o restante sector público.

Pela referência feita nos diferentes números do citado artº 19º à contratação de “empréstimos”, fica claro que é à dívida pública financeira autárquica que a norma se dirige.

Os pagamentos devidos a fornecedores e empreiteiros englobam-se, antes de mais, no conceito amplo de despesa orçamental, entendida nas suas diferentes fases. O pagamento de uma despesa é, como se sabe, a última fase do respectivo processo de realização. Assim, pode um pagamento ser já devido em virtude de a contra-prestação já se ter verificado, mas, se o processo de realização da respectiva despesa se encontrar na fase de pagamento, que é, em regra, posterior à prestação do serviço ou da entrega do bem, não pode, em rigor, falar-se de dívida. Existirá dívida, sim, se tiver sido ultrapassado o prazo de vencimento sem que a prestação se mostre paga. Ou seja, haverá dívida quando houver incumprimento.

Estas dívidas por incumprimento integram-se na que é denominada dívida administrativa e que, por isso, se confina, ou deve confinar, nos domínios da execução orçamental. Daí que, e em atenção aos princípios orçamentais da universalidade e da não consignação, só indirectamente se correlacione com a dívida financeira. Não pode, portanto, chamar-se este tipo de dívida, a existir, para construir o conceito de endividamento líquido.

O endividamento líquido está associado à dívida financeira. O que, aliás, resulta claro do artº 19º da Lei nº 32-B/2002.

No ano de 2003 o endividamento líquido dos municípios não pode exceder o montante que lhe coube em resultado do rateio a que já se fez referência e que para Celorico da Beira, como já se disse, foi fixado em 513.263,00 €.

O valor do empréstimo originado pelo contrato, ainda em minuta, aqui em apreço (1.878.071,73 €) seria bastante superior ao montante do rateio.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção:

- a) Em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa do visto ao contrato, ainda em minuta, em questão;
- b) Mandar publicar o presente acórdão, após trânsito em julgado, no Diário da República, II Série, ao abrigo da al. f) do nº 2 do artº 9º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

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, 1 de Julho de 2003.

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)

(Consª. Adelina de Sá Carvalho)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(António Cluny)

ACÓRDÃO Nº 42 – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 31/2003

AUTARQUIA LOCAL - CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA - CONTRATO ADICIONAL - CONTRATO DE EMPREITADA - TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO:

Tendo em conta o disposto no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, só pode considerar-se circunstância imprevista factos ou ocorrências 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
Ribeiro Gonçalves

Processo nº 986/02
Sessão de 07.10.2003

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 3 de Junho de 2003, foi proferido o acórdão de subsecção nº 72/03, que recusou o visto ao “Primeiro Adicional ao Contrato da Empreitada de Pavimentação dos Arruamentos e Estacionamentos na Zona Industrial de Estremoz”, celebrado, em 17 de Abril de 2002, entre o Município de Estremoz e a empresa “Construções J.J.R e Filhos, S.A”, pelo valor de 232.624,12€, acrescido de Iva.
2. O fundamento para a recusa do visto foi a nulidade (artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto) por se ter entendido que não podendo os trabalhos objectos do adicional ser qualificados como “trabalhos a mais” conforme decorre da previsão do nº1 do artº26º do Dec-Lei nº59/99 de 2 de Março, a sua adjudicação devia ter sido precedida de

concurso como exige o artº48º do mesmo diploma, verificando-se assim a preterição de um elemento essencial – artºs 133º nº1 e 185º nº1, ambos do Código do Procedimento Administrativo.

3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
 - a) Os trabalhos objecto do adicional ao contrato para execução da empreitada de “ Pavimentação dos arruamentos e Estacionamentos na zona industrial de Estremoz” revestem a natureza de trabalhos a mais, nos termos do nº1 do artº26º do Decreto-Lei nº59/99, de 2 de Março, tendo-se tornado necessários na sequência de uma circunstância não prevista no contrato inicial;
 - b) A execução dos trabalhos a mais foi formalizada como contrato adicional ao contrato de empreitada, nos termos do nº7 do artº26º do Decreto-Lei nº59/99, não tendo, como tal, que ser precedida de qualquer procedimento de concurso;
 - c) O facto de não estarem os trabalhos incluídos no adicional ao contrato de empreitada não se deve a incúria, negligência ou falta de diligência da Câmara Municipal de Estremoz.

Termos em que deverá ser dado provimento ao presente recurso e, em consequência, concedido o visto ao primeiro adicional ao contrato para a execução da empreitada de “Pavimentação dos Arruamentos e Estacionamentos na Zona Industrial de Estremoz”.

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 bem assim do acórdão recorrido, cujos factos não foram impugnados) resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O contrato em apreciação é o primeiro adicional ao contrato de empreitada de “Pavimentação dos Arruamentos e Estacionamentos na Zona Industrial de Estremoz”, celebrado, em 17 de Abril de 2002, entre o Município de Estremoz e a empresa “Construções J.J.R e Filhos, S.A”, pelo valor de 232.624,12€, acrescido de Iva.
2. O contrato inicial foi celebrado em 19 de Fevereiro de 2001, pelo preço de 186.867.100\$00, acrescido de Iva, tendo sido declarado conforme em 18 de Abril do mesmo ano.
3. A empreitada era por sério de preços e teve o prazo de execução fixado em 3 meses.
4. O adicional, agora em apreço, tem por objecto a execução de “Trabalhos a mais e ou imprevistos”, os quais, conforme informação da Divisão de Obras Municipais de 13 de Julho de 2001, resultaram de, no decorrer da obra, se ter verificado que “a camada de desgaste preconizada pelo projectista era o revestimento superficial betuminoso, ou seja um tipo de pavimento em desuso e que não dá garantias de longevidade”, na sequência do que” foi solicitado ao empreiteiro que apresentasse proposta para a substituição do revestimento... por uma solução actual de melhor acabamento, capacidade de suporte e longevidade, ou seja uma camada de desgaste de betão betuminoso”.
5. Ainda de acordo com a mesma informação, que mereceu em 1 de Agosto de 2001 deliberação de aprovação por parte do executivo camarário, era necessária também a aplicação de um “lancil guia” que assegurasse o “travamento do pavimento dos passeios nos locais onde ainda não existem muros”.

6. O valor percentual do adicional em apreço é e 24,96% relativamente ao valor da adjudicação.

7. Solicitada a Câmara em 3 de Maio de 2002 a esclarecer as circunstâncias imprevistas que surgiram após o início da obra, só em 10 de Abril de 2003 o Exmo. Presidente a Câmara veio, após assinalar que “por lapso, devido a alguma reorganização dos serviços, o processo não teve o devido andamento”, informar que o contrato tinha produzido todos os seus efeitos materiais em Julho de 2002, não se tendo, contudo, procedido ao seu pagamento. Mais esclareceu que “a camada de acabamento prevista em projecto... não garantia a longevidade do pavimento..., ainda mais por estar sujeita a um elevado tráfego pesado, por se tratar de uma zona industrial e, simultaneamente, por não estarem construídos os muros de vedação da totalidade dos lotes...”. Mais referiu que, a ter-se executado, como projectado, o pavimento, tal “iria acarretar custos bastante superiores... para além dos inconvenientes à circulação na zona...”, o que, também na opinião do ilustre Autarca, se inseriria em qualquer das alíneas do artigo 26º do Decreto-Lei nº59/99.

8. Confrontado uma vez mais o Exmo. Presidente da Câmara de Estremoz com o facto de se ter invocado o tipo de tráfego habitual como fundamento para as alterações ao tipo de pavimento, quando tal circunstância, sendo do conhecimento geral, não poderia ser considerada imprevista, veio invocar que “a aplicação de tapete em betão betuminoso é um trabalho imprevisto na medida em que não está contemplado no projecto... cujas opções foram tomadas no início da década de 90...”.

9. Por este Tribunal, em 3 de Junho e 2003, foi proferido o acórdão de subsecção nº72/03, que recusou o visto ao contrato adicional em apreço.

III.O DIREITO

Conforme resulta do que já ficou dito o fundamento da recusa do visto ao contrato adicional foi a nulidade – art. 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto –, por se ter entendido que não podendo os trabalhos em causa ser qualificados como “trabalhos a mais”, tal como definidos

pelo nº1 do artº26º do Dec-Lei nº59/99 de 2 de Março, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso como, atento o seu valor, o exige o artº48º do mesmo diploma, verificando-se assim a preterição de um elemento essencial – artºs 133º nº 1 e 185º nº 1, ambos do Código do Procedimento Administrativo.

E, o que levou a considerar-se que os trabalhos não se enquadravam na referida disposição legal, foi o facto de os mesmos não se terem tornado “necessários na sequência de uma circunstância imprevista” – cfr. corpo do citado artº 26º nº1.

E disse-se que, no caso, não ocorreu qualquer circunstância imprevista, e portanto qualquer imprevisibilidade na realização dos trabalhos, na medida em que a verificação da necessidade da sua realização estava ao alcance do dono da obra, antes do lançamento do concurso da empreitada inicial, se tivesse agido com a diligência necessária. Esta afirmação encontra-se fundamentada, de forma exaustiva, no acórdão recorrido e integra-se naquilo que tem sido jurisprudência pacífica e uniforme deste Tribunal.

Porém o recorrente discorda e, no seu requerimento de interposição do recurso, diz expressamente:

“Por circunstância imprevista considera o recorrente, dever entender-se qualquer circunstância não incluída na relação contratual, ou seja, que não tenha sido objecto do contrato celebrado entre as partes.

Por outro lado, circunstâncias imprevisíveis, são aquelas que não seriam susceptíveis de prever.

Não é assim pressuposto da existência de qualquer circunstância imprevista que a mesma não pudesse ser verificável, nem possível de prever antes do início dos trabalhos, sendo apenas exigível, isso sim, que aquela não tenha efectivamente sido considerada no âmbito do contrato celebrado”.

Esta a posição do recorrente, mas a mesma não pode ser aceite, conforme resulta do acórdão recorrido e de toda a jurisprudência produzida por este Tribunal sobre a matéria, antes e depois da entrada em vigor do Dec-Lei nº 59/99 de 2 de Março.

Desde logo tendo em conta a letra da Lei. De facto, se a posição do recorrente estivesse certa a referência à ocorrência de “circunstância imprevista” seria completamente inútil, pois bastaria dizer que “Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada, desde que...”.

Para quê dizer mais na interpretação do recorrente? Mas a verdade é que o legislador o fez e de acordo com o estipulado no artº 9º nº 3 do Código Civil, “... o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”

E, se assim é quanto à letra da Lei, não o é menos quanto à sua “ratio”.

Conforme escrevemos no acórdão nº8/03 de 18 de Fevereiro (proferido no recurso Ordinário nº5/2003-SRM, “... 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 Dec-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro e artº136º do Dec-Lei nº 59/99 de 2 de Março) a lei permite o recurso ao ajuste directo. 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.”

Dito por outras palavras, circunstância imprevista é algo inesperado que surge durante a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso.

Do exposto resultando que improcede a argumentação do recorrente e as conclusões atrás transcritas sob as alíneas a) e b).

A certa altura do seu requerimento o recorrente afirma que a necessidade dos trabalhos só foi detectada com a empreitada em laboração e daí a

conclusão contida na alínea c) de que não terá havido falta de diligência do dono da obra.

Mas, como se demonstra, de forma exaustiva, no acórdão recorrido, tal só pode ter ficado a dever-se a falta de diligência.

E não são necessários mais desenvolvimentos sobre esta matéria até porque o recorrente não invoca a ocorrência de qualquer circunstância imprevista que tenha ocorrido durante a execução da obra.

Pelo que também nesta parte improcede a argumentação do recorrente e a respectiva conclusão.

De todo o exposto se concluindo que o recurso é improcedente.

IV.DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter, na íntegra, o douto acórdão recorrido.

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, 7 de Outubro de 2003.

RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves

Cons. Pinto Almeida

Cons. Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto
António Cluny

ACÓRDÃO Nº 101/03 – 1ªS/SS¹

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS - CONTRATO DE FORNECIMENTO - CONCURSO PÚBLICO - AJUSTE DIRECTO - NULIDADE - RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO:

- I. Perante um contrato de fornecimento de serviços, cujo valor seja igual ou superior a 25 000 contos (cerca de 124 699 €), como é o caso sub júdice, o tipo de procedimento obrigatório é o concurso público, conforme dispõe o n.º 1 do art. 80.º do Dec.-Lei n.º 197/99. Neste caso o referido concurso devia ainda ser publicitado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, pois tais serviços contratados enquadram-se na previsão do art. 191.º, n.º 1, al. b) (categoria 12 do Anexo V) do diploma citado.
- II. A Administração pode recorrer ao ajuste directo, independentemente do valor, se se enquadrar nalguma das disposições do art. 86.º do referido diploma. In casu, a Autarquia na escolha do contratante privado, justifica o seu procedimento alegando fundamentalmente o disposto nas als. c) e d) do n.º 1 do referido preceito.
- III. De acordo com o disposto na al. d) pode recorrer-se ao ajuste directo quando em virtude da aptidão técnica ou artística o serviço apenas possa ser elaborado por um determinado projectista, o que, neste caso, não se demonstrou, pelo que tal preceito não se aplica.
- IV. O recurso ao ajuste directo por motivos de urgência, al. c), só é admissível quando resultem de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, não lhe sejam imputáveis e os prazos exigidos pelos concursos públicos não possam ser cumpridos, conjunto de exigências que, atendendo ao que vem alegado pela autarquia, também não se verifica.

¹ Transitou em julgado em 3/11/2003.

- V. A ausência de concurso público, quando obrigatório, determina a nulidade do procedimento e do contrato submetido a visto por preterição de elemento essencial, constituindo fundamento de recusa do visto (artigos 133.º e 185.º do CPA conjugados com a alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

O Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Proc. Nº 2274/03
Sessão de 14.10.2003

ACÓRDÃO

A Câmara Municipal das Caldas da Rainha submeteu a fiscalização prévia um contrato celebrado com a Empresa “Souto Moura – Arquitectos, Ld.” referente à “elaboração dos projectos de arquitectura e de especialidades de engenharia do edifício e do parque de estacionamento que integram o complexo multiusos das Caldas da Rainha, incluindo assistência técnica à obra, e também do estudo de implantação e de volumetrias dos edifícios a construir posteriormente uns terrenos municipais confinantes com o quarteirão do referido complexo multiusos”.

É a seguinte a matéria de facto relevante para a apreciação:

- 1 O montante estimado do presente contrato é de 1 176 527,00€ a que acresce o IVA (cláusula 4.ª);
- 2 A escolha do contratante privado foi feita por ajuste directo com invocação das alíneas c) e d) do n.º 1 do art.º 86.º do Dec-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho;
- 3 Nos considerandos do contrato, refere-se a grande relevância do empreendimento para as Caldas da Rainha;
- 4 Mais se refere que a execução de tal empreendimento está, em grande medida, dependente da capacidade da autarquia em obter fundos comunitários, estando previsto que irá “obter participativa

ção comunitária na medida 1.5. do eixo 1 do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo”;

- 5 Mais se invoca nos referidos considerandos que a obra tem de estar concluída até 31 de Dezembro de 2006, pelo que existe uma grande urgência na execução do projecto e da obra;
- 6 Considera-se ainda, na parte preambular do contrato, o vasto curriculum do projectista, Arquitecto Eduardo Souto Moura, com grande experiência “em obra de natureza pública e de exigências qualitativas e financeiras semelhantes” e, bem assim, com um grande número de prémios nacionais e internacionais;
- 7 Por todo este conjunto de razões justificativas, a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal decidiram ser o referido ajuste directo o “procedimento mais adequado para a prestação do serviço em causa”.

A questão nuclear deste processo é a de saber se, tendo em conta o condicionalismo invocado, é conforme a legislação em vigor o recurso ao ajuste directo como forma de escolher o contratante privado.

Dispõe o n.º 1 do art.º 80.º do Dec-Lei n.º 197/99 que o concurso público é o tipo de procedimento obrigatório quando o valor do contrato seja igual ou superior a 25 000 contos (cerca de 124 699€).

Como já se viu, o valor estimado do presente contrato é de 1 176 527,00€, sendo certo no entanto que este valor poderá subir, não só por virtude da “indefinição das verdadeiras áreas de construção “(que poderão alterar o valor dos honorários – n.º 4.1 da Proposta), mas também em alojamento e deslocações Porto/Caldas da Rainha em viatura particular ou transportes públicos, incluindo portagens, dos membros da equipa projectista (cláusula 4.ª do contrato).

Não há, assim qualquer dúvida, de que, face ao respectivo valor, este contrato de fornecimento de serviços carecia de ser precedido de concurso público.

E, mais do que isso, de um concurso público com especiais requisitos de publicidade.

Na verdade, os serviços ora contratados estão também incluídos na previsão do art.º 191.º, n.º 1, al. b) do já citado Dec-Lei n.º 197/99 (cfr. categoria 12 do respectivo Anexo V) e excedeu, em muito, o limite de 200 000€, pelo que o referido concurso deveria mesmo ter sido publicitado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

A autarquia, porém, adoptou o ajuste directo invocando fundamentalmente razões de urgência.

Tal urgência aparece descrita no ofício de 25/Set/2003, dirigido a este Tribunal em consonância com o que se fez constar nos considerandos do contrato:

“Para obter apoio comunitário, a obra tem de estar concluída até 31 de Dezembro de 2006.

Assim é essencial a mobilização de Fundos Comunitários na sua execução.

Tendo em conta estes pressupostos e a anunciada restrição no tempo dos apoios comunitários, o tempo de execução do projecto passou a ser um factor essencial para a Autarquia. De facto, para a obra poder contar com os apoios comunitários deverá ser posta a concurso dentro de um ano.

Só por si a adjudicação do projecto, a efectuar-se por concurso público, poderia levar um ano a concretizar-se”.

Ainda no mesmo ofício, como em outros locais do processo, não se deixa no entanto de asseverar que estão realizados outros dois parâmetros da contratação: a qualidade indesmentível do prestador de serviços e o preço.

A este propósito diz-se:

“Esta equipa propõe-se realizar o projecto a custos inferiores aos preços fixados na tabela de honorários, com uma redução de 10%, pelo que, em princípio, a proposta, decerto, é razoável e, não sendo seguro que outros concorrentes apresentassem melhor proposta em termos financeiros”.

...

“Nem sempre o projecto mais barato, ou a obra de preço inferior, são os de melhor qualidade.

Também pela importância da obra em termos de arquitectura, exige-se que tenha uma grande qualidade. Esta empresa tem créditos reconhecidos”.

Resumindo a argumentação da autarquia poderia dizer-se: a urgência requerida não se compadece com outra modalidade de procedimento que não o ajuste directo e, de todo o modo, ninguém fazia mais barato ou, se o fizesse, não teria tanta qualidade.

Os textos legais invocados para justificar o ajuste directo são, como já se referiu, as alíneas c) e d) do n.º 1 do art.º 86.º do Dec-Lei n.º 197/99.

Quanto à alínea d), ela possibilita à Administração a utilização do ajuste directo quando “por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor. (...) o fornecimento (...) de serviços apenas possa ser executado por um (...) fornecedor determinado”.

Da simples leitura do texto legal ressalta que, na hipótese aí figurada, o concurso só poderia ser inútil, uma vez que a prestação de serviços apenas poderia ser feita por um único projectista.

Ora, embora se tenha por inequivocamente adquirido o elevado gabarito do projectista que dá o nome à empresa contratante, não se pode ter por demonstrado que tal projectista é o único a poder elaborar os referidos projectos, sendo assim a referida alínea inaplicável ao caso sub júdice.

Quanto à alínea c), ela autoriza o ajuste directo “na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes”.

Diga-se, desde já, que o normativo rodeou das maiores exigências a possibilidade de subtrair a contratação à concorrência quando é invocada urgência que inviabilize a adopção de outro procedimento que não o ajuste directo.

Assim, é precisa, não uma simples urgência, mas antes uma urgência imperiosa (isto é, impreterível).

E, para além de imperiosa, ela há-de resultar de factos imprevisíveis (isto é, insusceptíveis de serem previstos) e, ainda assim, não imputáveis ao adjudicante.

Finalmente, ainda que verificado este conjunto de condicionalismos, o recurso ao ajuste directo há-de fazer-se “na medida do estritamente necessário”, isto é, na parte que for rigorosamente indispensável.

Ora, do que vem alegado pela autarquia, não resulta que este conjunto de exigências, que o legislador estabeleceu, se encontre verificado.

Vem a propósito referir que, com o concurso público, se visa dar guarida aos princípios que, no plano da Constituição e da legislação ordinária, devem enformar a actividade da Administração, tais como o princípio da igualdade, o princípio da imparcialidade, o princípio da transparência e o princípio da prossecução do interesse público (cfr. art.º 266.º da Constituição, 3.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo e 7.º e seguintes do Dec-Lei n.º 197/99).

Para além disso, os concursos públicos desempenham, como é sabido, uma importante função económica nomeadamente por dinamizarem o mercado e trazerem até ele novas empresas (cfr. Margarida O. Cabral, “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”, Coimbra, 1999, pág. 115).

Por outro lado, há que salientar o relevante papel desta forma procedimental naquilo que os autores chamam de legitimação da escolha, isto é, a convicção, transmitida para a comunidade, de que a Administração escolheu a melhor proposta e o melhor concorrente através de um procedimento imparcial e transparente (ibidem, págs. 113 e 114).

A relevância dos valores e princípios que com o concurso público se visa realizar tornam-no um elemento essencial do procedimento pré-

contratual, determinando assim a sua nulidade (art.º 133.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo) a qual, comunicando-se ao contrato, determina a nulidade deste (art.º 185.º, n.º 1, do mesmo Código).

Termos em que vai recusado o visto ao contrato ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 14 de Outubro de 2003.

Os Juízes Conselheiros,

(Lídio de Magalhães - Relator)

(Pinto Almeida)

(Adelina Sá Carvalho)

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 44/03 – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO nº 30/2003

ABERTURA DE CRÉDITO - AUTARQUIA LOCAL - CONTRATO DE EMPRÉSTIMO - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO - INVESTIMENTO FINANCEIRO - LIMITE DE ENDIVIDAMENTO

SUMÁRIO:

1. Os contratos de empréstimo de médio e longo prazos devem identificar qualitativa e quantitativamente os projectos de investimento a financiar (nº 2 do artigo 24º da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto);
2. A adenda que consagre a reafecção de um empréstimo a projectos não contemplados inicialmente está sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da parte final da alínea a) do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
3. Um contrato de empréstimo sob a modalidade de abertura de crédito até um determinado montante e cuja finalidade seja o financiamento de determinados projectos de investimento não implica a utilização integral do montante convencionado se o mesmo não for necessário à execução total dos investimentos nele previstos;
4. Um empréstimo sob a forma de abertura de crédito contraído antes da publicação da Lei nº 16-A/02, de 31 de Maio, só pode, na vigência desta, ser redireccionado para novos projectos se estes couberem em alguma das excepções previstas na alínea c) do nº 1 do seu artigo 7º, sob pena de, na medida do montante afecto a esses novos projectos, aumentar o endividamento líquido da autarquia.

O Conselheiro Relator
Adelina Sá Carvalho

Processo nº 643/03
Sessão de 04.11.2003

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão nº 71/2003, de 26 de Maio, tirado em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal, foi recusado o visto ao aditamento ao contrato de empréstimo celebrado entre a Câmara Municipal de Ovar e a Caixa de Aforro de Vigo, Ourense e Pontevedra, sucursal portuguesa, com fundamento em violação do artigo 7º, nº1, alínea a), da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, o que face à natureza de norma financeira desta disposição legal, determinou a aplicação do disposto na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformado, veio o Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Ovar – que, para o efeito, constituiu advogado – interpor recurso ordinário do citado Acórdão, no qual, após duntas considerações, que aqui se dão por reproduzidas, apresenta em síntese as seguintes conclusões:
 - 2.1 O acórdão padece de insuficiente fundamentação por se alicerçar no facto de ter sido alterado o fim do empréstimo, sem que tal esteja apoiado em argumentação técnico-jurídica adequada, não constituindo fundamentação a invocação do artigo 24º, nº2 da Lei das Finanças Locais;

 - 2.2 A decisão é errónea, pois da mera leitura do Anexo I ao Aditamento ao contrato resulta a identificação discriminada dos projectos a que este financiamento se destina;

 - 2.3 É também perfeitamente erróneo afirmar que a alteração do fim constitui uma modificação de cláusula geral, essencial e obrigatória, visto que não só tal alteração não existiu como a modificação de uma cláusula não equivale, por definição, à alteração da identidade da relação jurídica;

 - 2.4 A alteração operada verifica-se ao nível do conteúdo do contrato, sendo compatível com a continuação e identidade substancial da relação jurídica existente, não sendo sustentável que o fim do contrato foi alterado;

- 2.5 No caso sub judice, o contrato tinha por finalidade o financiamento de infraestruturas urbanas, não tendo existido qualquer alteração a esse fim com o aditamento;
- 2.6 O empréstimo tem assim o mesmo fim, ou seja financiar a realização de numerosas infraestruturas;
- 2.7 A única modificação operada é a inclusão de três obras novas, mediante a redução, na mesma medida, do valor inscrito para outras obras, mantendo as obras novas e as inicialmente previstas uma unidade substancial entre si;
- 2.8 A alteração introduzida foi pontual e insignificante, e não substancial, o que não conduz à descaracterização, subversão ou alteração das condições gerais do contrato inicial, não se lhe aplicando o nº 1, alínea a), do artigo 46º da Lei nº 98/97, que impõe a sujeição à fiscalização prévia de actos que modificam as condições gerais de empréstimos visados;
- 2.9 A Lei nº 16-A/2002, artigo 7º, não possui aplicação prática no caso concreto, dado não se estar perante alteração da finalidade do empréstimo;
- 2.10 Mas, mesmo que assim sucedesse, o montante do empréstimo não traduz um aumento do endividamento líquido da autarquia em 2002, visto que os valores redistribuídos pelas três novas obras resultaram da redução dos valores inscritos para outras obras;
- 2.11 A invocação, pelo Acórdão recorrido, de que a Câmara poderá necessitar mais do que o valor máximo da linha de crédito consubstancia a formulação de juízos meramente hipotéticos, insusceptíveis de sustentar a decisão;
- 2.12 A Câmara considerou o montante do empréstimo reafectado no montante do aumento do endividamento líquido em 2003 que lhe coube no rateio a que se refere o artigo 19º da Lei nº 32-B/2003, de 30 de Dezembro, na medida em que provou que a sua capacidade de endividamento não se encontrava esgotada;

- 2.13 Mesmo que se verificasse aumento da dívida pública, o aditamento é anterior à publicação e entrada em vigor daquela lei, pelo que as regras sobre o rateio não são aplicáveis retroactivamente;
- 2.14 Em conformidade com o alegado, deve o acórdão recorrido ser revogado.
3. Admitido o recurso, nos termos do nº3 do artigo 97º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, sobre ele se pronunciou, em douto parecer, o Exmo. Procurador Geral Adjunto junto deste Tribunal, de acordo com o qual, circunscrevendo-se o objecto do contrato à prestação de uma linha de crédito de financiamento de infraestruturas e não se tendo modificado as condições estipuladas pelos contraentes, o recurso deve merecer provimento.
4. Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

II. OS FACTOS

1. Na sequência da proposta de 6 de Maio de 2002 do Exmo. Presidente da Autarquia, a Câmara Municipal de Ovar aprovou, em 9 do mesmo mês, a consulta à banca com vista à contração de um empréstimo a longo prazo, no montante de € 6.027.972,59 para financiamento do conjunto de investimentos estratégicos projectados, contratados e em curso em Arada (7 projectos), Cortegaça (4), Esmoriz (3), Maceda (4), Ovar (9), S. Vicente de Pereira (3), S. João de Ovar (4) e Válega (4).
2. Consultadas várias¹ instituições bancárias, foi deliberado por unanimidade, na reunião da Câmara de 22 de Maio de 2002, contratar aquele financiamento com a Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra (sucursal portuguesa com sede no Porto), pelo prazo de 20 anos.

¹ No Proc. 1325/02 foram encontradas 7 cartas/convite a instituições bancárias, mas na acta de abertura das propostas de 20.05.02 faz-se referência a 8 concorrentes.

A Assembleia Municipal de Ovar, em sessão extraordinária de 23 de Maio e por maioria, deliberou aprovar a contracção deste empréstimo com base no relatório da sua Comissão Especializada de Finanças, Plano e Orçamento, no qual se referia que “o montante do empréstimo deverá ser consignado à relação de obras apresentada pelo executivo e que serviu de base de justificação do mesmo”.

3. O contrato de abertura de crédito foi outorgado em 24 de Maio de 2002, dele constando (alínea b) das “Condições Particulares”) como “**finalidade**” o financiamento de infraestruturas urbanas, sendo fixado como **montante máximo** € 6.027.972,59 (seis milhões, vinte e sete mil, novecentos e setenta e dois euros e cinquenta e nove cêntimos). Das referidas “condições particulares” **fazia parte integrante a relação de obras constante do anexo** ao contrato.

De acordo com a cláusula 2ª das “Condições Gerais” do contrato, o período de utilização foi fixado em dois anos a contar do início da respectiva produção de efeitos (cláusula 15ª).

4. O contrato foi visado em 12 de Junho de 2002.

5. Em 7 de Janeiro de 2003 a Câmara deu conhecimento, para os devidos efeitos, a este Tribunal da “Proposta de financiamento da empreitada de remodelação da Av. da Régua – Ovar e outros”, no âmbito do atrás referido empréstimo.

Como resulta do parecer emitido em 10 de Dezembro de 2002 a pedido do Exmo. Presidente da Câmara, pretendeu-se incluir no âmbito do financiamento contratado **três novas obras**, visto existir então “um conjunto de três obras cujos concursos públicos” não tinham ainda sido publicados e “os valores inscritos no contrato de financiamento” serem “claramente excessivos”.

Conforme o mesmo parecer, a afectação das três novas obras não importava qualquer alteração do montante máximo do empréstimo, por via da redução, na mesma medida, do valor inscrito para outras obras, não deixando tão pouco qualquer obra prevista em anexo ao contrato de ser considerada.

6. A Câmara, face à conclusão constante deste parecer de que a finalidade do contrato se mantinha inalterada, e à concordância da Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra, deliberou em 10 de Dezembro de 2002, por unanimidade, incluir no referido contrato de financiamento a empreitada “Remodelação da Av. da Régua – Ovar” e outras.

De acordo com a proposta levada a esta Sessão pelo Senhor Presidente da Câmara, a empreitada de “Remodelação da Av. da Régua” fora objecto de contrato visado em 13 de Agosto de 2002, tendo sido consignada em 23 de Setembro, pelo que estava em curso naquela data (9 de Dezembro).

A obra em questão fora objecto de candidatura ao Programa Operacional da Região Centro, mas à data não estava ainda aprovada nem homologada pela tutela; para o seu financiamento fora aprovado em 2001 um empréstimo, mas a proposta da CGD expirou face ao lapso de tempo decorrido até ao arranque da obra.

Daí a “necessidade e urgência” no desbloqueamento de um financiamento para esta obra (€ 500.000).

Acresciam a esta empreitada as obras relativas à “Ponte do Salgueiral Baixo – S. João” (€ 135.000) e à “Ponte sobre o Rio Negro – Válega” (€ 115.000).

7. Para o efeito, esta proposta previa a dedução destas verbas ao financiamento das obras relativas à “Passagem desnivelada da Zona Industrial de Arada/Ovar” (deduzidos € 500.000), à “Construção do Jardim da Vinha e Beneficiação da Escola do 1º Ciclo do EB” (deduzidos € 125.000) e ao “Jardim de Infância da Ponte Nova nº 1, cantina e beneficiação da Escola” (deduzidos € 125.000) as quais ficariam dotadas respectivamente de € 198.317² (em vez dos € 698.317 iniciais), € 323.918 (em vez dos € 448.918 iniciais) e € 274.038 (em vez dos € 399.038 iniciais).

8. A Assembleia Municipal de Ovar aprovou em 13 de Dezembro, por maioria, o financiamento da empreitada “Remodelação da Av. da Régua” e outras.

9. Solicitada à Câmara em 28 de Janeiro do ano em curso a adenda substanciadora da alteração ao contrato de empréstimo, para efeitos de

² Esta obra iria ser beneficiada de uma comparticipação, em 80% do custo, pela DGTT.

fiscalização prévia, aquela foi enviada a este Tribunal em 7 de Março, tendo sido, por ofício de 1 de Abril, esclarecido pelo Exmo. Presidente da Câmara que:

- a obra de remodelação da Av. da Régua/Ovar foi candidata ao apoio de fundos comunitários (PO Região Centro) sem que, porém, até àquele momento se conhecesse qualquer decisão da Unidade de Gestão sobre o financiamento solicitado;
- a obra da Ponte do Salgueiral (S. João) e a empreitada da construção da Ponte do Rio Negro (Válega) não foram candidatas a qualquer financiamento por fundos comunitários.

10. O aditamento ao contrato de abertura de crédito, subscrito pelas partes em 17 Dezembro de 2002 e enviado a este Tribunal em 21 de Abril, dispõe, na sua cláusula 1ª, que “a alínea b) das Condições Particulares do contrato ... passa a ter a seguinte redacção:

- b) Finalidade: Financiamento de infraestruturas urbanas de acordo com o mapa que constitui o Anexo I ao presente contrato,”

O Anexo mencionado é o seguinte:

Mapa de infraestruturas urbanas

Descrição do financiamento	EUR
ARADA:	
Conservação do edifício sede da Junta de Freguesia de Arada adaptação para Pólo de Biblioteca	124.700,00
Beneficiação do CM 1156 (troço Pedras Baixo/Cruzinha)	124.700,00
Ligação Cruzinha/Pedras	89.784,00
Beneficiação do CM 1156-troço Jugal	99.759,00
Pavimentação da Rua do Rio	139.663,00
Pavimentação do CM 530 Troço EN109/IC1	99.759,00
Regato S. Martinho	79.808,00
Cortegaça:	
Beneficiação da Rua e Travessa do Covelo à Rua Padre Manuel Pereira	99.759,00
Rua Padre Manuel Pereira – Fase A	99.759,00
Rua Padre Manuel Pereira – Fase B	109.735,00
Pavimentação Rua Gias e dos Libões	89.784,00
Esmoriz:	
Ampliação e beneficiação do Parque Esmoriz	498.798,00
Pavimentação Rua Aquilino Ribeiro	124.700,00

Jardim de Infância da Vinha+Beneficiação Escola	**	323.918,00
Maceda:		
Beneficiação da Rua do Jogal (1 ^a +2 ^a Fases)		149.639,00
Beneficiação da Estrada Nova (1 ^a +2 ^a Fases)		174.579,00
Beneficiação da Rua da Barra (1 ^a +2 ^a Fases)		159.615,00
Arranjo Envolvente à Rua Padre Magina		79.808,00
Ovar:		
Passagem desnivelada da Zona Industrial	**	198.317,00
Alargamento do Pontão entre a Marinha e a Tijosa		124.700,00
Escola de S. Miguel		124.700,00
Escola dos Combatentes		174.579,00
Ligação da Rua Santos à Dr. Nunes da Silva		109.736,00
Pavimentação Rua Carregal Norte		99.759,00
Pavimentação do Caminho de Enxemil		99.759,00
Beneficiação Rua do Cruzeiro da Ribeira – 2 ^a Fase		149.639,00
Conj. Habit. – estudo e recuperação fachadas		109.736,00
Remodelação da Av ^a da Régua/Ovar	*	500.000,00
S. Vicente de Pereira:		
Repavimentação definitiva na zona da Herdade/Torre		149.639,00
Pontão junto do Parque Desportivo		74.820,00
Arranjo do Largo S. Lourenço		199.519,00
S. João de Ovar:		
Ponte da Fonte da Madria		199.519,00
Jardim Infância Ponte Nova nº 1+Cantina+Beneficiação escola	**	274.038,00
Escola da Ponte Nova nº 2+arranjos exteriores		49.880,00
Pavimentação da Rua e Cunha		87.290,00
Ponte de Salgueiral Baixo – S. João	*	135.000,00
Válega:		
Alargamento da Ponte das Fontainhas		79.808,00
Arranjo Urbanismo Largo Sr. Aflitos		99.759,00
Beneficiação da Rua de Vilar		124.700,00
Pavimentação S. João a Vilar		79.808,00
Ponte sobre o Rio Negro-Válega	*	115.000,00
TOTAL		6.027.972,00

11. Tendo sido questionado o Senhor Presidente da Câmara sobre a legalidade desta alteração às finalidades do empréstimo face às restrições impostas pelo artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, e pelo arti-

* Projectos novos aditados ao financiamento

** Projectos com redução dos valores

go 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, da sua resposta são de reter as seguintes afirmações:

“O aditamento ao contrato visou, única e exclusivamente, a obtenção de financiamento, a curto prazo, para três obras municipais em curso – Remodelação da Av. da Régua/Ovar, Ponte do Salgueiral Baixo/S. João e Ponte do Rio Negro/Válega – sem prejuízo da execução de qualquer uma das 38 obras inicialmente previstas na relação anexa ao contrato de abertura de crédito.

... a Câmara Municipal concluiu que os valores inscritos no respectivo contrato de financiamento bancário para um conjunto de 3 obras ... eram claramente excessivos, pelo que os valores previstos para estas obras foram reduzidos, passando a destinar-se, na mesma proporção, à execução das obras (atrás) referidas.

A aprovação do aditamento ao contrato – que em rigor se trata apenas de uma alteração ao anexo das obras – resultou da vontade negocial de ambas as partes ... Depois, estes documentos foram remetidos ... apenas para conhecimento.

... o aditamento ao contrato de financiamento não importa qualquer alteração das finalidades do contrato inicial...

... a finalidade do crédito é o financiamento de infraestruturas urbanas, finalidade que se mantém inalterada no aditamento apenas se acrescentando ... três novas obras ...

... o aditamento não importa qualquer violação às restrições impostas pelo art. 7º da Lei nº 16-A/2002 ... (que) estabelece a proibição das Autarquias locais contraírem quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental de 2002 ...

Ora, o contrato ... foi celebrado antes da entrada em vigor da Lei nº 16-A/2002 ... Por sua vez, o aditamento ao contrato, celebrado já na vigência daquela Lei, não importou, também, qualquer aumento do endividamento do Município, uma vez que o montante máximo do crédito e as cláusulas essenciais do contrato se mantêm inalterados ...”

No que se refere à Lei nº 32-B/2002, o ilustre Autarca veio alertar para que “a capacidade de endividamento do Município de Ovar não se encontra esgotada ...” sendo o “montante de acesso a novos empréstimos de € 772.962,45, por força do rateio previsto no nº 3 do art. 19º da Lei nº 32-B/2003”.

12. Atenta esta última referência, foi a Câmara convidada a confirmar se, de acordo com a capacidade de endividamento para 2003 que lhe coube em rateio - € 770.935, e não € 772.962,45 - a Autarquia pretendia a afectação dos três novos projectos àquele montante; a resposta foi negativa, salientando que “não se trata da contracção de um novo empréstimo”, pelo que “não influenciou, nem pode influir, na capacidade de endividamento ... para o ano de 2003 ...”.

13. O Acórdão recorrido, depois de uma extensiva explanação do quadro legal em vigor em matéria de endividamento por parte das autarquias locais e da sua evolução a partir da Lei nº 16-A/2002, veio recusar o visto ao aditamento em questão porquanto, ao traduzir uma alteração da finalidade de um empréstimo, e vigorando à data da sua aprovação e outorga a citada lei, a inclusão de novos projectos a financiar representou a contracção de um novo empréstimo para fins diferentes dos iniciais e na exacta medida da importância a afectar aos novos projectos. Como estes últimos não cabiam em nenhuma das excepções previstas na alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2002, nem ficou demonstrado que o montante do empréstimo reafectado não aumentava o endividamento líquido da autarquia por força das amortizações efectuadas em 2002, verificou-se violação directa do citado artigo 7º, disposição esta de natureza financeira.

Daí a inclusão do caso em apreço na previsão da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e a consequente recusa do visto.

III – A LEI

1. A Lei nº 42/98, de 6 de Agosto - Lei das Finanças Locais - dispõe, no nº2 do seu artigo 24º, que os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação a investimentos, pelo que, nos respectivos contratos, indispensável se torna enunciar os investimentos e os projectos cujo financiamento aquelas empréstimos visam assegurar. Daí que as cláusulas contratuais respeitantes a “finalidade” incluam sempre, directamente ou por remissão para anexos (como no caso em apreço) a listagem dos projectos abrangidos, com a referência ao valor atribuído a cada um deles. Neste sentido deverá, aliás, ser interpretada a

condição fixada pela Assembleia Municipal de Ovar na sua sessão de 23 de Maio de 2002 (cf. Ponto II.2).

Fazer tantos contratos de empréstimo quantos os projectos, ou apenas um incluindo-os a todos, é opção que cabe às partes contratantes.

Assim, modificar a natureza ou o número dos projectos envolve uma alteração da cláusula “Finalidade”, o que, no contrato celebrado pela Câmara Municipal de Ovar, se traduziu na alteração do âmbito das “infraestruturas urbanas” referidas na alínea b) das “Condições particulares”.

2. No caso em análise, o quadro legal vigente modificara-se de forma significativa quando a Câmara deliberou alterar a finalidade inicial do contrato por via da inclusão de mais três empreitadas na lista dos projectos a financiar pelo empréstimo contraído junto da Caixa de Aforro de Vigo, Ourense e Pontevedra. Com efeito, a Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio (Rectificativo ao OE 2002, aprovado pela Lei nº 109-B/2001), veio, no seu artigo 7º, introduzir fortes restrições ao endividamento líquido das Autarquias naquele ano orçamental.

A própria excepção àquela proibição, consagrada na alínea c) do nº 1 daquele artigo 7º, ao enunciar os três casos em que a contracção de empréstimos era admitida, não deixou de exigir que os recursos financeiros próprios da autarquia fossem utilizados, em qualquer das situações excepcionadas, antes do recurso a novo endividamento.

3. Acresce que, neste contrato de abertura de crédito, é um valor máximo (no caso € 6.027.972,59) que está em causa, sendo debitados os montantes que a Câmara venha a utilizar à medida que se processarem os financiamentos dos projectos integradores da “finalidade” do contrato. Em consequência, qualquer alteração, para menos, na verba a afectar a determinadas projectos, traduzir-se-á na redução proporcional da linha de crédito disponibilizada. Tal pode resultar quer da existência, entretanto verificada, de outros fundos de financiamento – o que equivale, para este efeito, à utilização preferencial dos recursos financeiros próprios que a atrás citada alínea c) quis salvaguardar, quer da constatação de que a estimativa inicial de encargos das obras foi excessiva, havendo que reduzir proporcionalmente o financiamento até o fazer coincidir com os custos reais do investimento.

Em síntese, a contracção deste tipo de empréstimo não envolve a disponibilização de um valor absoluto e imutável; na verdade, o recurso à

linha de crédito atribuída à Câmara far-se-á na estrita medida dos efectivos encargos decorrentes dos projectos cujo financiamento consubstancia a finalidade do contrato. O objectivo da lei, a final, é conter o défice e o nível de endividamento existente; se ele puder ser atenuado, tanto melhor para o equilíbrio financeiro da autarquia. Trata-se, de facto, de assegurar, na mesma linha da preocupação vertida na parte final da citada alínea c), que o recurso ao endividamento seja sempre supletivo em relação a outras fontes de financiamento.

4. Do exposto decorre que a utilização de montantes, disponíveis mas já não necessários para os projectos a que estavam afectos, para financiar novos projectos aditados ao contrato inicial, se traduz na prática na contracção de novo empréstimo, só que, no caso em apreço num momento em que vigorava já a Lei nº 16-A/2002; ora, decorre dos autos que nenhum dos três novos empreendimentos se inseria na previsão da alínea c) do nº 1 do artigo 7º daquela lei, ainda que um deles estivesse candidato a apoio dos fundos comunitários mas sem a respectiva homologação pela tutela. Com efeito, os três novos projectos são aditados quando era evidente que, do resultado das reduções dos valores a financiar pelo empréstimo, decorria uma diminuição do valor do endividamento dele decorrente e, em consequência, redução do nível do endividamento líquido da autarquia, pelo que o aditamento contratualizado agravou este último proporcionalmente.

5. Acresce que, em reforço das medidas restritivas aprovadas em 31 de Maio de 2002, a Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro (OE 2003), determinou novos condicionamentos ao endividamento municipal, procedendo a um rateio que, no caso da Câmara Municipal de Ovar (€ 770.935,00) poderia ter sido utilizado para o financiamento daqueles novos projectos. A Autarquia foi, aliás, confrontada com essa questão quando da apreciação do processo relativo ao aditamento ao contrato, mas, na sua resposta, a Câmara afirmou desde logo não pretender considerar tal possibilidade; pela argumentação aduzida em sede de recurso, deve concluir-se continuar a Recorrente a excluir essa hipótese. Cabe aqui um esclarecimento por força do que vem, a este propósito, invocado pelo Recorrente. Na sequência do disposto no nº 3 do artigo 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, e nos termos dos nºs 2 e 4 do artigo 57º do Decreto-Lei nº 54/2003, o rateio neles previsto teve como base o montante das amortizações efectuadas pelos municípios,

apurado em Janeiro do ano em curso. Assim, nada obstará a que o financiamento dos três projectos em causa se tivesse acolhido no montante fixado para o Município de Ovar, ou seja € 770.935,00, corrigido para o 2º semestre deste ano com novo rateio de € 118.620.

Daí que a questão tivesse sido suscitada, em 1ª Instância, à Câmara.

6. Bem andou, assim, o Acórdão recorrido quando, com fundamento em violação de norma financeira – natureza que indubitavelmente o nº 1 do artigo 7º da Lei nº 16-A/2000 possui – recusou o visto ao adicional ao contrato de abertura de crédito celebrado entre a Câmara Municipal de Ovar e a Caixa de Aforro de Vigo, Ourense e Pontevedra.

7. A finalizar, cabe ainda apreciar, agora neste sede, a questão suscitada pelo ilustre Recorrente no que concerne à aplicação da alínea a) do nº 1 do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. Invocando que, nesta última, a sujeição à fiscalização prévia se reporta aos actos que modificam as condições gerais de empréstimos anteriormente visados, vem concluir que a adenda em apreciação, ao alterar apenas uma das condições particulares, não se inclui naquela previsão.

A matéria fora já objecto de análise no Acórdão recorrido onde se concluiu pela sujeição à fiscalização prévia deste Tribunal da alteração (decorrente da inclusão de novos projectos no financiamento assegurado pelo contrato) do fim específico do empréstimo anteriormente visado, por estar em causa a modificação de uma “cláusula geral, essencial e obrigatória”.

Com efeito, a argumentação aduzida no recurso parte da terminologia adoptada no contrato, onde o clausulado-tipo foi incluído nas “condições gerais” (abertura de crédito, reembolso e período de carência limitação à utilização do crédito, retenção, imputação de pagamentos, garantia, etc.), e as cláusulas substancialmente integradoras da matéria privativa desta abertura de crédito (v.g. montante máximo, finalidade, disposição, prazo, primeira prestação, taxa de juro, periodicidade da liquidação e do pagamento de juros) foram agregadas no grupo “condições particulares”, que abrem o clausulado do contrato.

Ora é outra a correcta interpretação do artigo 46º da Lei nº 98/97, aliás na linha do princípio consignado na alínea a), parte final, do nº 1 e do nº 2 do artigo 13º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, que antecedeu aquela e onde se referia as “condições essenciais” a que estavam submetidos os empréstimos públicos, ou seja as que se reportavam “ao montante, ao

capital, à taxa de juro, à finalidade, à moeda e à espécie da dívida”. A evolução do normativo consignado no artigo 46º da Lei nº 98/97, que optou claramente por um conceito mais abrangente, aponta para a inclusão, em “condições gerais”, de todas as vertentes atrás enunciadas, nelas se incluindo, pela relevância que a própria Lei nº 42/98 lhe atribui, a finalidade do contrato. E mais, outras condições expressas no contrato, além daquelas que, por natureza, são determinantes do seu conteúdo e âmbito, são de se considerar abrangidas, desde que influam de forma substancial na matéria contratualizada.

Assim e para o efeito é indiferente o formato do contrato (onde, aliás e em regra, não se faz tal diferenciação entre “gerais” e “particulares”), havendo sim que atender à substância das cláusulas. Pelas razões apontadas, uma modificação substancial da finalidade do contrato, como a que foi decidida pela Câmara Municipal de Ovar, não poderia ter deixado de ser submetida a visto, por ter natureza geral, essencial e obrigatória, pelo que bem andou a Autarquia em a remeter, mesmo tendo dúvidas, para fiscalização prévia deste Tribunal.

IV.DECISÃO

Tendo em consideração todos os elementos de facto e de direito atrás enunciados e inexistindo, como se demonstrou, fundamento para a revogação da decisão recorrida,

Acorda-se, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao Recurso ora em apreço, confirmando assim o Acórdão nº 71/2003 1ªS/SS, e a recusa de visto nele consignada.

Emolumentos legais.

Notifique-se.

Lisboa, em 4 de Novembro de 2003

OS JUÍZES CONSELHEIROS

RELATOR: Cons. Adelina Sá Carvalho

Cons. Lídio de Magalhães

Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto
António Cluny

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**

(3ª SECÇÃO)

SENTENÇA N° 11/03JUL02/3ª S¹

ADJUDICAÇÃO – CONCURSO LIMITADO – CULPA – INFRACÇÃO FINANCEIRA – NEGLIGÊNCIA – PROCEDIMENTO POR NEGOCIAÇÃO COM PUBLICAÇÃO PRÉVIA DE ANÚNCIO – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO:

1. A adjudicação, pelo Presidente de Autarquia, de viatura automóvel, precedida de concurso limitado sem apresentação de candidaturas quando, em razão do valor, a lei exija procedimento de negociação com publicação prévia de anúncio, constitui a infracção financeira prevista na al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei 98/97, 26AGO, no segmento “violação (...) da assunção (...) de despesas públicas (...)”.
2. Sendo ilegal o procedimento, se ele não culminar na assunção da despesa, a mencionada infracção financeira inexistente.
3. A infracção considera-se consumada, nomeadamente para efeito da aplicação da amnistia prevista no n.º 7 da Lei 29/99, 12MAI, não na data de escolha do procedimento inadequado, mas na data em que foi exarado o despacho de adjudicação da viatura com fixação do preço apagar.
4. A circunstância de, após a adjudicação, ter sido aumentado o montante a que há-de ligar-se a escolha do procedimento, havendo, em razão desse novo montante, passado a caber concurso limitado sem apresentação de candidaturas, na aquisição a que se alude em 1, não permite dar o facto como despenalizado, nos termos do art. 2.º, 2 do Código Penal, pois que a actualização não teve em vista modificar a valoração jurídica nem alterar as bases de que na lei anterior dependia a escolha do procedimento, mas reconstitui-las, mediante a necessária correcção monetária.
5. Age com culpa inconsciente o Presidente de Autarquia que, confiando em informação dos seus serviços, assume despesa ilegal sem disso tomar consciência quando, nomeadamente, pela impreparação de quem o informa e pela patente

¹ Transitou em julgado em 23 de Setembro de 2003.

falta de qualidade e insuficiência das informações que lhe são dadas, se conclua que ele não actuou com o cuidado que lhe era exigível.

O Conselheiro Relator
Amável Raposo

Processo 1/JRF/03
Sessão de 02/07/2003

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento, em processo de julgamento de responsabilidade financeira, F1, Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde (CMVV), adiante designado de demandado.

Invoca, em síntese, no requerimento inicial, que o demandado, na qualidade referida, em 1999, adjudicou a aquisição de uma viatura mediante concurso limitado sem apresentação de candidaturas quando, em razão do valor (8 754 138\$00 sem IVA), o procedimento devido teria sido o de negociação com publicação prévia de anúncio, nos termos do artº 32º, 1, b) do DL 55/95, de 29MAR.

No referido concurso, cuja abertura o demandado ordenou, a autarquia propunha-se adquirir veículo com a marca e o modelo do que veio a ser escolhido, opção que o mesmo demandado também autorizou, contra o que dispõe o artº 42º, 4 do mesmo diploma.

Na sequência desses procedimentos a viatura foi adquirida e paga.

Considerando ter o demandado violado as normas referidas, apesar de bem as conhecer, ao abrigo delas e dos artºs 26º, 1 do DL 341/83, 21JUL e 65º, 1, b) da, como quando outra se não designe, lei 98/97, 26AGO, o MP pede que o demandado seja condenado na multa de € 1500.

O demandado, defendendo-se, reconhece ter havido lapso no procedimento seguido, mas que despachou sob informação técnica dos Serviços, que não

pretendeu ou sequer representou estar a violar as normas em causa, as quais tão pouco conhecia com rigor, que o montante até ao qual agora é permitido o procedimento então seguido foi elevado para € 74 819,84, o que mostra a inadequação dos montantes consignados no DL 55/95, para efeito da escolha dos procedimentos concursais e que não houve intenção de favorecer qualquer marca.

Termos em que conclui dever ser absolvido ou relevada alguma responsabilidade que porventura se reconheça existir.

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 com as 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 **O demandado**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde (CMVV), por despacho de 05/05/99 (fls 18) adjudicou à sociedade comercial “Agro-Regalados, Lda” a compra de um automóvel AUDI-A6, 2.5 TDI, versão sport, destinada ao uso do Gabinete da Presidência.
- 1.2 Fê-lo pelo preço de 10 242 341\$00 (8 754 138\$00 mais IVA) (despacho referido).
- 1.3 E mediante prévio concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
- 1.4 Concurso que o demandado mandou abrir por despacho de 23/03/99 (doc. fls 16).
- 1.5 Despacho suportado em informação dos Serviços Técnicos da CMVV, de 22/03/99, que propunha a aquisição de um automóvel novo com as características referidas, designando 6 empresas a contactar (doc. fls 16).

- 1.6 Em execução do despacho foram contactadas as empresas designadas, das quais 2 se apresentaram ao concurso (doc.s fls 17-19).
- 1.7 Vindo a adjudicação a concretizar-se, conforme referido em 1.1 e 1.2.
- 1.8 E sendo realizado o pagamento mediante as ordens de pagamento n.ºs 1734, 2348, 2725 e respectivas autorizações e recibos, tudo do ano de 1999 (docs fls 20-28).
- 1.9 Dão-se aqui como reproduzidos os documentos identificados nos n.ºs precedentes.
- 1.10 A informação de fls 16 (proposta de procedimento) é subscrita pelo funcionário Leitão, com o 9.º ano de escolaridade, encarregado do parque de máquinas, e a de fls 18 (análise das propostas) pelo vereador S, responsável pelas obras e máquinas, pela chefe da divisão financeira, M e pelo referido funcionário L.
- 1.11 A referida chefe da divisão financeira levou a informação de fls 16 a despacho do Presidente mas não deu parecer escrito sobre ela.
- 1.12 O demandado tem formação na área da engenharia e à data dos factos exercia o seu primeiro ano de mandato.
- 1.13 O demandado não conhecia com rigor as normas legais relativas à aquisição de bens e à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, nomeadamente, tinha a noção de, como procedimentos de aquisição de bens, além do seguido, apenas existir o ajuste directo e o concurso público.
- 1.14 E confiou que as informações dos Serviços em que baseou os seus despachos eram conformes à legislação aplicável.
- 1.15 Em razão do referido nos n.ºs anteriores 1.13 e 1.14, o demandado não representou a possibilidade de estar a violar a lei quando autorizou o procedimento e a adjudicação conforme despachos referidos.

- 1.16 O demandado não sofreu até ao presente condenação por infracção semelhante à que lhe vem imputada ou outras atinentes a matéria financeira.
- 1.17 O demandado não teve intenção de favorecer a marca ou o fornecedor beneficiários da adjudicação ou de causar prejuízo à autarquia.
- 1.18 O demandado, após os factos, alterou os procedimentos seguidos na aquisição de bens no sentido de introduzir rigor e certeza na justeza dos procedimentos por si autorizados.
- 1.19 O demandado colaborou na descoberta da verdade.
- 1.20 A CMVV tinha em 1999 cerca de 300 funcionários.
- 1.21 O vencimento líquido mensal do demandado era, em 1999, de 569 700\$00.

2. Factos não provados

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

- 2.1 O demandado sabendo que a aquisição da viatura deveria ser precedida de negociação com publicação prévia de anúncio e que lhe era vedado limitar o concurso a uma marca determinada violou a lei de forma consciente e deliberada.

III - O DIREITO

O presente processo coloca as seguintes questões, a resolver pela ordem indicada:

- a) Se os factos dados como provados constituem ilícito(s) com natureza financeira que ao demandado possam imputar-se;
- b) Podendo, se a responsabilidade está extinta por amnistia;

- c) Não estando, se há lugar a aplicar o artº 2º, 2 Cod.Penal;
- d) Não havendo, se há dolo ou culpa do demandado e a sanção a aplicar.

Os factos dados como provados permitem concluir que não foram observadas as normas do DL 55/95 dadas como violadas pelo MP.

Não se observou o artº 32º, 1, b), pois que, tendo o bem a adquirir valor superior a 7 500 contos (facto 1.2), cabia o procedimento de negociação com publicação prévia de anúncio e não o concurso limitado sem apresentação de candidaturas que veio a ser seguido (facto 1.3).

Não se observou o artº 42º, 4, pois que, à sua margem, a consulta ao mercado foi feita para uma viatura de marca e modelo pré-definido (factos 1.1, 1.5).

Trata-se de normas que manifestamente têm em vista favorecer a concorrência e, correlativamente, propiciar que as entidades públicas realizem as suas aquisições em condições financeiramente vantajosas.

Saber se a violação destas normas constitui ilícito de natureza financeira, é questão que nos convoca para a al. b) do nº 1 do artº 65º.

O qual dispõe que o Tribunal de Contas pode aplicar multas “pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

A situação dos autos releva do 2º segmento da norma, mas não é despidendo para o interpretar atentar na diferença de redacção relativamente ao 1º segmento. Este -“violação das normas sobre...”- sanciona, autonomamente, a violação de toda e qualquer norma reguladora da elaboração e execução dos orçamentos, aquele -“violação (...) da assunção”- sanciona, não a violação autónoma de toda e qualquer norma pré-ordenada à assunção de despesas ou compromissos, mas a violação da assunção, qua tale.

Isto não significa que a violação das normas que regulam o procedimento que antecede a assunção da despesa não seja sancionada. Mas seguramente significa que a violação delas só é sancionada quando, no final do procedimento, tenha lugar a assunção de despesa ou de compromisso.

Em suma: a violação das normas procedimentais em causa de que depende a assunção de despesa só é punida se houver assunção de despesa ou compromisso.

Assunção que existiu pois que, no final do procedimento, foi decidido realizar a adjudicação (facto 1.7), a qual, como ESTEVES DE OLIVEIRA escreve, representa “o compromisso legal da entidade adjudicante de contratar”, nos termos da proposta escolhida (in Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa: Almedina, 1998, pág. 547-549). Adjudicação que, aliás, se concretizou na aquisição (factos 1.7, 1.8).

A este propósito, o ponto 2.6 do POCP, aprovado pelo DL 232/97, 03SET tendo em vista a contabilidade de compromissos (artºs 15º da lei 8/90, 20FEV e 10º do DL 155/92, 28JUL), especifica que “na fase de compromisso, haverá, por exemplo, uma requisição oficial, uma nota de encomenda, ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço”.

Tendo em consideração os factos provados 1.1 a 1.7, **as referidas violações são de imputar ao demandado** pois que, embora sob proposta de funcionário subalterno, foi ele que, dentro da sua competência de Presidente, mandou abrir o procedimento nos termos em que teve lugar e foi ele que, no final, adjudicando, assumiu o compromisso de contratar com o adjudicatário.

Vejamos, agora, questão com pertinência posta pelo demandado nas alegações finais, se há lugar a dar o procedimento como extinto pela **amnistia de 1999**, conforme o demandado suscitou em audiência.

O despacho, ordenando a abertura do procedimento nos termos em que ao demandado foi proposto, tem a data de 23/03/99.

E, nos termos do artº 7º da lei 29/99, 12MAI, “desde que praticadas até 25 de Março de 1999, inclusive (...) são amnistiadas as seguintes infracções: a) As contravenções a que correspondam unicamente penas de multa”.

Tem sido pacífico abranger as infracções financeiras sancionadas com multa na referida al. a).

Ponto é que a sua prática ocorra antes de 25 de Março de 99.

Nesse sentido, pode aduzir-se que é na abertura do procedimento que residem as violações que são objecto de censura neste processo. Foi aí, com efeito, no despacho de 23/03/99, que o demandado decidiu optar pelo procedimento e foi aí também que decidiu direccionar a consulta para uma viatura de marca e modelo determinado (factos 1.4, 1.5).

Deve, porém, reiterar-se que se o demandado se tivesse ficado por essas decisões, haveria um ilícito administrativo, mas não uma infracção financeira.

A infracção financeira, nos termos do artº 65º, 1, b), é, como se disse, a “violação (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

E a assunção da despesa apenas se deu com o despacho de adjudicação da viatura à Agro-Regalados, L.tda e a fixação do preço a pagar, despacho que o demandado exarou em 05/05/99 (facto 1.1).

Aliás, porque a proposta despachada em 23/03/99 não continha a estimativa do valor do bem a adquirir, só em 05/05/99, perante os preços propostos, o demandado pôde verificar que se impunha procedimento diverso do que mandara seguir e que, nessa data, apesar disso, entendeu dar como bom.

Só, pois, nesta data se pode ter como consumada a infracção.

Objectar a isso com o artº 3º do Código Penal - “o facto considera-se praticado no momento em que o agente actuou ou, no caso de omissão, deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido”- não procede.

A adjudicação, porque acto administrativo voluntário e autónomo relativamente ao acto de escolha do procedimento, não funciona aqui como o resultado típico deste acto de escolha. Ela é antes, a par do acto de escolha do procedimento, elemento da acção complexa em que o facto se substancia.

Excluo, assim, a aplicação da amnistia.

A questão subsequente tem a ver com a relevância que deve atribuir-se à alteração legislativa constante do nº 4 do artº 80º do DL 197/99, 8JUN que

admite o concurso limitado sem apresentação de candidaturas quando o valor do contrato seja igual ou inferior a 15 000 contos.

Tendo em consideração que a elevação desse valor relativamente ao que vigorava à data dos factos não representa modificação essencial do critério aferidor da escolha do procedimento nem traduz uma valoração jurídica essencialmente diversa, entendemos que esse não é motivo para considerar despenalizado o facto praticado.

Quando são alteradas normas de carácter temporário (como são por natureza as que estabelecem procedimentos concursais numa base monetária carecida de correcção periódica), tem-se entendido que, por princípio, a lei revogada não deixa de aplicar-se aos factos ocorridos na sua vigência. Neste sentido, LEAL HENRIQUES, SIMAS SANTOS, in Código Penal, 1º Vol., em anotação ao artº 2º, escrevem que a “lei temporal”, destinada a vigorar enquanto persiste um certo condicionalismo, “é aplicável aos factos puníveis cometidos durante a sua vigência, ainda que tenha deixado de estar em vigor, uma vez que a sua derrogação só está condicionada pelo desaparecimento do motivo que lhe deu origem e não por uma mudança de concepção jurídica”. Ver também TAIPA DE CARVALHO, Sucessão de Leis Penais, Coimbra Editora, 1990 e Ac. Rel. Coimbra, de 14/04/94, CJ, Ano XIX, tomo II, pág. 50, este a propósito da temporalidade de certas infracções antieconómicas.

A actualização dos montantes a que há-de ligar-se a escolha do procedimento, nominal que não real, virtual que não efectiva, aparente que não substantiva, **destina-se não a alterar as bases de que na lei anterior dependia a escolha dos diversos procedimentos mas a reconstitui-las por forma a que determinado bem antes adquirido mediante determinado procedimento concursal assim continue a ser adquirido.** Isto, naturalmente, em bases tendenciais, uma vez que as actualizações são feitas por períodos mais ou menos longos.

Excluo, portanto, que a infracção se tenha extinguido, por força do artº 2º, 2 CP.

Resta examinar se o demandado procedeu com dolo ou culpa.

O dolo está excluído (factos 1.5, 1.10, 1.12, 1.13, 1.14, 1.15 e facto não provado 2.1).

E a culpa?

O demandado, como Presidente da autarquia e responsável e garante máximo da legalidade das aquisições de bens e serviços, não conhecendo com rigor a lei, tinha obrigação de se rodear de melhores cuidados para poder estar em condições de a cumprir.

Cuidado que manifestamente descurou ao exarar o despacho de abertura do procedimento numa informação como a de fls 43, que é subscrita por funcionário apenas com o 9º ano de escolaridade e encarregado do parque de máquinas, como tal mais vocacionado para gerir o parque disponível do que para informar sobre as formalidades a seguir nas aquisições.

Cuidado de que igualmente abriu mão ao não exigir que a informação fosse instruída com parecer de chefe de estrutura mais elevada ou técnico, mais familiarizados com o regime legal de aquisições.

Cuidados que não teve ao despachar papel que omite em absoluto a menção de existirem normativos a respeitar e ao autorizar a adjudicação quando, em face do preço proposto, a inadequação do procedimento em que ela se suportava era patente.

Tendo em conta os factos 1.13, 1.14, 1.15, entendo que o demandado agiu com **culpa inconsciente**. Culpa, todavia, pois que sendo ele, na autarquia, o último garante da legalidade e tendo a obrigação de exercer o último e decisivo controlo sobre o que lhe é proposto não pode gratuitamente subcrever quanto lhe seja apresentado.

Para confiar (facto 1.14), o demandado teria de aferir da bondade do que lhe foi submetido, designadamente pela qualidade e suficiência das informações que recebe.

Sob pena de quem é informado se deixar contagiar pela inadvertência de quem informa.

Há, apesar disso, muitos elementos (factos 1.12, 1.16, 1.17, 1.18, 1.19, 1.20). a atenuar o juízo de censura, afigurando-se de destacar, sem com isso retirar relevo aos restantes, o facto de o demandado estar a exercer o seu primeiro ano de mandato, de ter formação na área da engenharia, de não ter havido intenção de favorecer qualquer marca ou de causar prejuízo bem

como o facto de ter alterado os procedimentos para obstar à repetição de iguais eventos, apesar de em julgamento ter sido renitente em admitir que, na circunstância, pudesse ter agido de outro modo.

Também a ilicitude do facto se afigura diminuta: o procedimento seguido é o mais próximo do que seria exigível, o preço efectivo, sem IVA, não se afasta muito do referencial que se teria bastado com o procedimento seguido, o legislador veio a reconhecer cerca de 3 meses depois que esse referencial carecia de ser actualizado, face ao novo referencial o procedimento já teria sido adequado e, last but not least, embora só 2 candidatos tenham feito propostas, houve o cuidado de consultar 6, o que mostra o propósito de fazer intervir a concorrência.

O demandado pede a relevação da falta ao abrigo do artº 64º, 2, abonando-se em 2 acórdãos e em sentença. Aqueles fazem, porém, aplicação do artº 50º da lei 86/89 e esta incide sobre factos constitutivos de responsabilidade reintegratória.

E não há decisão no âmbito da lei 98/97 que tenha aplicado aquela norma à responsabilidade sancionatória, sendo que o artº 67º, 3, remete para os artºs 61º e 62º, mas não para o 64º.

Outrossim, há decisões da 3ª Secção (ver sentença 01/02, 24JAN02) que, pese embora a dificuldade em estabelecer a que mínimo legal atender para efeitos de determinar a redução do limite mínimo da multa (artº 73º, 1, c) in fine, CP), dificuldade que existe por não respeitarem as multas da lei 98/97 a estrutura do artº 47º, 1, 2 CP, têm aceite a figura da atenuação especial, do Código Penal, por forma a que o montante da multa aplicada corresponda melhor às circunstâncias de cada caso.

É a solução que entendemos dever seguir por, tudo ponderado, termos como excessiva a multa que resultaria da aplicação do artº 65º, 2 e vemos como verificados os pressupostos de que depende a aplicação do artº 72º, 1 Cód. Penal.

IV - DECISÃO

NESTES TERMOS, dando como parcialmente procedente a acção que o MINISTÉRIO PÚBLICO move a F!, condeno-o a pagar a multa de € 251.

Emolumentos legais.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

02JUL03

Amável Raposo

(Juíz Conselheiro)

SENTENÇA Nº 12/2003¹

ABSOLVIÇÃO – CONTAGEM DO PRAZO – CULPA – MULTA – REMESSA DA CONTA DE GERÊNCIA – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SUMÁRIO:

1. A falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal é susceptível de ser sancionada com uma multa, atenta a estatuição prevista no artº 66º, nº 1 - a) e nº 2 da Lei nº 98/97;
2. Ficou provado nos autos que a conta de gerência referente ao ano de 2000, que deveria ter sido remetida até 15.05.01 (artº 52º - nº 4 da Lei nº 98/97), não foi apresentada pelos Demandados até ao momento em que, em Novembro de 2001, cessaram funções.
3. Todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória exigem que o comportamento do agente culposo - artºs 65º - nº 3 e 4, 66º nº 3, 67º nº 2 e 3 e 61º nº 5 da Lei nº 98/97;
4. A culpa apura-se tendo em atenção as concretas circunstâncias em que ocorreu o facto ilícito - no caso, a omissão da remessa da conta de gerência;
5. Ficou provado que os Demandados se confrontaram com uma grande desorganização e falta de pessoal habilitado nos serviços financeiros cujos registos eram feitos com atrasos significativos que obstavam à consolidação das contas ao nível da Região e das Sub-Regiões que integram a ARSLVT;
6. Apurou-se que os Demandados efectuaram várias diligências no sentido de desbloquear os constrangimentos que impediam a elaboração de uma conta de gerência com o rigor e fiabilidade exigíveis.
7. Face ao circunstancialismo factual apurado não está adquirida a evidência de comportamento descuidado e negligente dos Demandados, pelo que a omissão verificada não foi injustificada, o que determina a sua absolvição.

¹ Transitou em julgado em 2 de Outubro de 2003.

SENTENÇA

I – RELATÓRIO

1. O Exm^o Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58^o, nº 1, alínea d) e 89^o e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados F1, F2, F3, F4, F5, imputandos-lhe a prática da infracção prevista e punida no artigo 66^o, nº 1, alínea a) e nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal em síntese que:

- *Os Demandados, enquanto membros do Conselho de Administração da “Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo” (doravante ARSLVT) tinham a incumbência de remeter ao Tribunal de Contas a Conta de Gerência do ano de 2000 até ao dia 15 de Maio de 2001.*
- *Todavia, não obstante o conhecimento que tinham de tais obrigações legais não procederam a tal remessa, sendo que, pelo menos até ao dia 7 de Outubro de 2002, a referida Conta de Gerência, ainda não havia dado entrada no Tribunal de Contas.*
- *Os Demandados, solicitaram, a este Tribunal, prorrogação do aludido prazo legal, no que obtiveram provimento, mas, mesmo assim, deixaram esgotar o novo prazo concedido (até 31/10/2001) sem que tivessem então apresentado qualquer justificação bastante para o facto (omissão).*
- *Os Demandados, que conheciam perfeitamente estas obrigações legais, agiram com as suas vontades livres e conscientes, bem sabendo que tais comportamentos lhes não eram legalmente permitidos e quais as consequências, que lhes advinham, de tais omissões.*
- *Os Demandados devem ser condenados a pagar pela apontada infracção, a multa de 1000 Euros (a primeira) e 500 Euros cada um dos restantes.*

2. Citados, quatro dos Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando sucintamente que :

- *Os membros do Conselho de Administração tudo fizeram para remeter as contas dentro dos prazos legalmente previstos, tendo tomado todas as decisões possíveis tendo em conta o contexto muito restritivo em matéria de recursos humanos, nomeadamente em matéria de mobilidade e contratação;*
- *A situação de incumprimento não ficou a dever-se à ausência de quaisquer decisões ou orientações por parte dos membros do Conselho de Administração da ARSLVT, mas apenas à situação herdada e para a qual não contribuíram, de deficiente organização dos serviços, do inexplicável atraso na contabilização dos documentos e da manifesta insuficiência, em quantidade e qualidade, dos recursos humanos afectos à tarefa de preparação dos documentos de prestação de contas;*
- *As medidas entretanto tomadas foram tornadas ineficazes pelos acontecimentos supervenientes de todo imprevisíveis para os membros do Conselho de Administração;*
- *A situação em concreto dos serviços afectos à tarefa de preparação dos documentos de prestação de contas traduziu-se numa impossibilidade física de cumprimento da data legalmente prevista para a remessa das contas (15/05/2001) bem como da prorrogação autorizada (31/10/2001);*
- *Considerando a data da prorrogação para a remessa das contas (31/10/2001) e data do seu pedido de exoneração das suas funções (21/11/2001), a situação de incumprimento prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 66º da Lei n.º 98/97, de 26/08, ocorreu apenas durante 21 dias, ou, no limite, 30 dias*

A Demandada F4 contestou os factos articulados no requerimento inicial alegando, em síntese que:

- *Exerceu as funções de Vogal Médica, pelouro em tudo alheio às questões financeiras.*
- *E nunca quer o titular do pelouro financeiro quer a Presidente do Conselho agendaram qualquer discussão sobre a Conta da Gerência de 2000.*
- *Pelo que ignorava o incumprimento da entrega da Conta de Gerência de 2000.*

- *Bem como da existência ou não de elementos que permitissem a apresentação dessa Conta.*
- *Por outro lado, pediu a sua demissão em 10.10.2001, pelo que, mesmo que quisesse não estava em condições de pressionar o Conselho de Administração da ARSLVT ou a pedir nova prorrogação do prazo ou a discutir e enviar a referida Conta da Gerência de 2000 até à data concedida de 31 de Outubro de 2001.*

Todos os Demandados concluíram pedindo a absolvição do pedido formulado pelo Ministério Público.

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforme consta da acta de julgamento junta aos autos.

II - OS FACTOS

A factualidade apurada nos termos do artº 791º, nº 3 do Código do Processo Civil, é, pois, a seguinte:

“Factos provados:

1. *Os Demandados foram membros do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (doravante ARSLVT) nas datas indicadas no requerimento inicial do Ministério Público, com excepção do Demandado F5 que iniciou funções em 1 de Março de 2001.*
2. *A Demandada Isabel Prates pediu a demissão do seu cargo por carta dirigida ao Senhor Ministro da Saúde, datada de 15 de Outubro de 2001 e gozou férias, designadamente, entre 29 de Outubro a 3 de Novembro de 2001.*

3. *O 5º Demandado tinha o pelouro financeiro da ARSLVT pelo que, só a partir de 1 de Março de 2001 o Conselho de Administração teve um elemento especificamente vocacionado para os aspectos financeiros da instituição.*
4. *Incumbia aos Demandados proceder à organização e remessa ao Tribunal de Contas da Conta de Gerência da ARSLVT referente ao ano de 2000.*
5. *Os Demandados sabiam que havia um prazo para a remessa da Conta de Gerência e que finalizava em 15 de Maio de 2001.*
6. *Os Demandados requereram em 30 de Julho de 2001 a prorrogação do prazo para a entrega da Conta de Gerência até 31 de Outubro de 2001, pelos fundamentos constantes do ofício nº 7784 e que aqui se dão como reproduzidos.*
7. *Em 6 de Agosto de 2001 o pedido de prorrogação foi deferido por despacho do Juiz Conselheiro respectivo.*
8. *Em reunião do Conselho de Administração de 29 de Agosto de 2001, com a presença de todos os Demandados, tomaram conhecimento do deferimento do pedido de prorrogação do prazo, tendo expressado em acta a preocupação com a situação e deliberado no sentido de serem tomadas as medidas necessárias para resolver o atraso e prevenir definitivamente mais atrasos.*
9. *A Conta de Gerência de 2000 não foi apresentada pelos Demandados nem foi, posteriormente, indicado ao Tribunal de Contas qualquer outra justificação para a sua não apresentação até ao momento em que cessaram funções.*
10. *A Conta de Gerência do ano 2000 veio a ser remetida ao Tribunal em 1 de Abril de 2003.*
11. *Os Demandados depararam-se com uma grande desorganização na área contabilístico-financeira, em que os registos apresentavam um atraso muito grande, existindo facturas de fornecedores de anos anteriores que não estavam pagas nem sequer registadas.*

12. *Os Demandados, e designadamente o 5º Demandado, constatarem tais deficiências e diligenciaram para rapidamente minorarem as mesmas, sendo constante a preocupação no cumprimento das regras legais respeitantes às contas públicas que aquele Demandado manifestava diariamente.*
13. *A Conta de Gerência da ARSLVT exige a consolidação das contas das três Sub-Regiões de Saúde que a integram: Lisboa, Santarém e Setúbal.*
14. *No 1º semestre de 2001 o grau de utilização do sistema SIDC era diferente em cada Região e evidenciava-se uma resistência à utilização daquele sistema por parte das Sub-Regiões.*
15. *Também durante esse semestre e em virtude da reformulação de todo o programa informático do IGIFS em consequência do chamado “Bug 2000”, constatava-se que o respectivo programa informático tinha deficiências graves de ordem técnica que não permitiam o apuramento correcto dos dados necessários e que obstavam à sua aplicação na consolidação das contas ao nível da Região.*
16. *As contas das Sub-Regiões de Saúde não estavam fechadas em Junho e Julho de 2001 e, concretamente, a conta da Sub-Região de Lisboa ainda não se encontrava fechada em 4 de Agosto de 2002, data em que o Coordenador da Sub-Região, Dr. JF, finalizou as suas funções.*
17. *A ARSLVT durante todo o período em que os Demandados exerceram funções debateu-se com uma insuficiência de meios humanos.*
18. *Os Demandados, ao requererem a prorrogação do prazo em 30 de Julho, estavam convictos de que seria possível, apesar de ser difícil, apresentar a Conta de Gerência de 2000 ao Tribunal, até 31 de Outubro.*
19. *No período subsequente a Julho de 2001, os Serviços Financeiros da ARSLVT sofreram uma “sangria” de pessoal, concretamente em 5 de Setembro, demitiu-se o técnico mais qualificado na contabilidade e na utilização da aplicação do IGIFS para consolidação de contas; em 17 de Outubro de 2001 demitiu-se o funcionário que acompanhava a execução da despesa do PIDDAC; em Novembro 2001 demitiu-se o funcionário com mais experiência na utilização do SIDC do IGIFS.*

20. *Já em Maio de 2001 se havia demitido o Director dos Serviços de Gestão Financeira pelo que estes Serviços funcionaram de forma muito precária durante o exercício de funções dos Demandados.*
21. *Os Demandados tentaram atenuar a precariedade de meios humanos socorrendo-se de recrutamento interno tendo, porém, sido difícil tal recrutamento pelo que os Serviços Financeiros acabaram por ter a colaboração de duas funcionárias sem experiência.*
22. *Em 9 de Julho de 2001, os Demandados em reunião com o Senhor Ministro da Saúde expuseram as dificuldades enormes que existiam no domínio da gestão financeira da Região e que se encontram devidamente discriminadas a fls. 86, que aqui se dão como reproduzidas.*
23. *A Tutela, e concretamente o Senhor Ministro da Saúde, não evidenciaram grande sensibilidade para as dificuldades a que se refere o facto anterior.*
24. *A factualidade descrita nos artigos anteriores e atinente ao não fecho de contas das Sub-Regiões, às dificuldades da programação informática do IGIFS, à escassez de meios humanos disponíveis nos Serviços Financeiros da ARSLVT e à relativa insensibilidade da Tutela para estas questões não permitiram aos Demandados apresentar ao Tribunal a Conta de Gerência de 2000 com o rigor e a fiabilidade que são exigíveis em obediência às Instruções do Tribunal.*

Factos Não Provados

Todos os que foram articulados e que directamente ou indirectamente contradigam com a factualidade dada como provada e designadamente que os Demandados agiram de forma livre, consciente e deliberada ao não apresentarem a Conta de Gerência.”

III - O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei) previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição. Entre elas, o processo de multa, se estiverem em causa factos susceptíveis de responsabilidade sancionatória ou quando se cominem multas e não haja processo específico previsto - art.º58.º-n.º1-d) e n.º5 da Lei.

No âmbito da responsabilidade sancionatória, regulada na Secção III da Lei, o artigo 65.º elenca os actos e omissões dos responsáveis que tipificam infracções financeiras, enquanto que, no artigo 66.º se enunciam outros actos e omissões que, não constituindo infracção financeira, justificam uma sanção, atenta a censurabilidade das condutas: o traço comum é a falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas que todos os responsáveis de organismos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.

São, em síntese, zonas de actuação processual, adjectiva, mas indispensáveis ao controlo financeiro externo e à legalidade financeira.

A conduta que vem imputada aos Demandados é uma das que se mostram elencadas no preceito, na alínea d):

“A falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal”

A norma em causa refere que a inobservância do prazo legal tem que ser injustificada como aliás, todas as condutas previstas no referido artigo, que exigem uma actuação culposa para serem susceptíveis de punição - art.º67.º-n.º3 e 61.º-n.º5 da Lei.

A inobservância do prazo legal que aí se comina deve ser articulada com o que se dispõe no artigo 52.º-n.º4 da Lei, em que se determina que *“as contas serão remetidas ao Tribunal até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitem”*.

- **Analisado, em termos gerais, o enquadramento legal aplicável ao caso dos autos, vejamos se, atenta a matéria de facto dada como provada, estão reunidos todos os pressupostos legais que justificam o pedido do Ministério Público.**

B) A APLICAÇÃO DO DIREITO NOS AUTOS

- **A factualidade provada nos autos permite considerar que está verificada a não remessa da conta de gerência da ARSLVT do ano 2000 que vem imputada aos Demandados.**

Na verdade, basta lembrar que se provou que:

- a) incumbia aos Demandados proceder à organização e remessa ao Tribunal de Contas da Conta de Gerência da ARSLVT referente ao ano de 2000 (facto nº 4);
 - b) A conta de Gerência de 2000 não foi apresentada pelos Demandados até ao momento em que, em Novembro de 2001, cessaram funções (factos nºs 1 e 9);
 - c) A conta de gerência do ano 2000 só veio a ser remetida ao Tribunal em 1 de Abril de 2003 (facto nº 10);
- **Não basta, porém, e como é sabido, a materialidade da conduta estar demonstrada, é necessário que não haja causa de justificação que exclua a culpa do agente.**

Na verdade, e como já referido, a infracção que vem imputada aos Demandados, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66.º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exigem que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65.º-n.º3 e 4, 66.º-n.º3, 67.º-n.º2 e 3 e 61.º-n.º5 da Lei n.º98/97.

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos informadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem

adequar aos princípios e conceitos informadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

No que concerne à específica infracção objecto destes autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência - art.º66.º-n.º3 da Lei n.º98/97- ou seja, do grau mínimo de culpa.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que “ *um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta*”.

- No caso dos autos, não ficou provado que os Demandados agiram de forma livre, consciente e deliberado ao não apresentarem a conta de Gerência.
- Por outro lado, provou-se que os Demandados, ao requererem a prorrogação do prazo estavam convictos de que seria possível, apesar de difícil apresentar a conta de gerência até 31 de Outubro (facto nº 18).
- Esta materialidade permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas - art.º14.º do Código Penal.
- Mas, afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas, os Demandados estavam obrigados e eram capazes, (art.º15.º do Código Penal)? Vejamos.

Relembre-se que:

- 1º Os Demandados depararam-se com uma grande desorganização na área contabilística-financeira com atrasos significativos no registo da facturação – (facto nº 11);
- 2º No 1º Semestre de 2001 o programa informático do IGIFS apresentava deficiências graves que obstavam à consolidação das contas ao nível da Região – (facto nº 15);
- 3º As contas das Sub-Regiões da ARSLVT não estavam fechadas em Julho de 2001, e que a Conta de Gerência da ARSLVT exige a consolidação das Contas das Sub-Regiões – (factos nºs 13 e 16);
- 4º Os meios humanos disponíveis nos Serviços Financeiros da ARSLVT eram escassos e, no período subsequente a Julho de

2001 sofreram uma inesperada "sangria" com diversas demissões – factos nºs 17 a 19.

Todo este circunstancialismo adverso não permitiu, como se provou, que os Demandados apresentassem ao Tribunal a Conta de Gerência de 2000 com o vigor e a fiabilidade exigíveis – (facto nº 24).

Acresce que os Demandados diligenciaram junto da Tutela – reunião com o Ministro da Saúde em 09.07.2001 – no sentido de se desbloquearem as dificuldades enormes que existiam no domínio da gestão financeira da Região, sem, porém, terem daí quaisquer resultados visíveis, dada a pouca sensibilidade da Tutela – (facto nº 23).

Os Demandados procuraram, igualmente, através dos meios humanos da ARSLVT, recrutar elementos para os Serviços Financeiros, mas sem grande sucesso: aí foram colocadas duas funcionárias sem experiência – (facto nº 21).

- **Todo este circunstancialismo factual apurado permite configurar que os Demandados, ao não remeterem a Conta de Gerência de 2000, não actuaram culposamente.**

Na verdade, e para além do já referido, os Demandados não podiam remeter uma Conta de Gerência que exige a consolidação das contas das sub-regiões, quando estas não estavam fechadas, sendo que na Sub-Região de Lisboa a conta não se encontrava fechada em 4 de Agosto de 2002 – facto nº 16.

Sintomático das dificuldades inultrapassáveis que se depararam aos Demandados é o facto de a Conta de Gerência só ter sido remetida ao Tribunal muito recentemente – 1 de Abril de 2003 (facto nº 10).

- **O enquadramento factual supra-referido permite-nos considerar que não está adquirida a evidência de comportamento descuidado e negligente e que a omissão verificada não foi injustificada.**

A culpa apura-se tendo em atenção as concretas circunstâncias em que ocorreu o facto ilícito (no caso, a omissão da remessa da conta de gerência) e não nos permite formular um seguro juízo de censura, o

qual, necessariamente, pressuporia que considerássemos que os Demandados não fizeram o que seria exigível a um gestor cuidadoso e responsável.

Entendemos, porém, que tal seria excessivo e desproporcionado face ao quadro factual apurado, donde também releva o perfil de gestor cumpridor das regras legais respeitantes às contas públicas do Demandado que tinha o pelouro financeiro da ARSLVT (factos nºs 3 e 12).

O pelouro financeiro só veio porém, a ser preenchido pelo referido Demandado em 01.03.01, os Serviços Financeiros estavam desorganizados, os elementos preponderantes saíram o que, aliado, ao não encerramento das contas das sub-regiões determinou que fosse inevitável a não apresentação de uma conta de gerência fiável e rigorosa.

- **Reiteramos, pois, o entendimento de que não se pode considerar descuidada e não empenhada a conduta dos Demandados.**

O que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição.

IV - DECISÃO

Considerando:

- a) que os Demandados ao não enviarem, no prazo legal, a Conta de Gerência de 2000 da ARSLVT ao Tribunal de Contas, face às concretas circunstâncias apuradas, não actuaram culposamente;**
- b) que, assim, falece um dos pressupostos da punibilidade da conduta que lhes vem imputada;**

Decide-se julgar improcedente, por não provado, o pedido formulado pelo Ministério Público e, em consequência, absolver os Demandados.

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

Registe e Notifique.

Lisboa, 8 de Julho de 2003

O Juiz Conselheiro

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA¹

¹ *A Crónica da Jurisprudência*, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (Núcleo de Informação Jurídica e Financeira), inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Julho e Dezembro 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. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

ÍNDICE DE TEMAS

ABERTURA DE CRÉDITO	
Acórdão nº 45/2003	296
ABSOLVIÇÃO	
Sentença nº 13/2003	302
ACÇÃO SOCIAL	
Acórdão nº 80/2003	281
ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 43/2003	296
AJUSTE DIRECTO	
Acórdão nº 41/2003	295
Acórdão nº 43/2003	296
Acórdão nº 49/2003	298
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão nº 106/2003	283
APOIO JUDICIÁRIO	
Sentença nº 15/2003	302
APRECIÇÃO DOS CONCORRENTES	
Acórdão nº 33/2003	291
AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	
Acórdão nº 31/2003	289
Acórdão nº 80/2003	281
ÁREA ADMINISTRATIVA	
Acórdão nº 49/2003	298
ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA	
Sentença nº 15/2003	302
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA	
Acórdão nº 82/2003	282
AUTARQUIA LOCAL	
Acórdão nº 27/2003	287
Acórdão nº 30/2003	288
Acórdão nº 34/2003	291
Acórdão nº 35/2003	292
Acórdão nº 37/2003	293
Acórdão nº 39/2003	294
Acórdão nº 82/2003	282
Sentença nº 17/2003	304

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA	
Acórdão nº 80/2003	281
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
Acórdão nº 80/2003	281
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES	
Acórdão nº 106/2003	283
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 32/2003	290
CADERNO DE ENCARGOS	
Acórdão nº 28/2003	288
CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA	
Acórdão nº 33/2003	291
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA	
Acórdão nº 48/2003	297
CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 106/2003	283
COBRANÇA DE ENCARGOS	
Acórdão nº 32/2003	290
COMPETÊNCIA	
Acórdão nº 80/2003	281
Sentença nº 17/2003	304
Sentença nº 18/2003	305
COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS	
Acórdão nº 35/2003	292
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 33/2003	291
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão nº 28/2003	288
Acórdão nº 31/2003	289
Acórdão nº 37/2003	293
Acórdão nº 39/2003	294
CONTAGEM DO PRAZO	
Sentença nº 10/2003	301
CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Acórdão nº 31/2003	289
Acórdão nº 80/2003	281
CONTRATO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 43/2003	295
Acórdão nº 80/2003	281
Acórdão nº 82/2003	282

Sentença nº 10/2003.....	301
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
Acórdão nº 30/2003	288
Acórdão nº 34/2003	291
Acórdão nº 35/2003	292
Acórdão nº 45/2003	296
CONTRATO DE MÚTUO	
Acórdão nº 27/2003	287
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 40/2003	294
CONTRATO PROMESSA	
Acórdão nº 80/2003	281
CONTRATOS	
Sentença nº 17/2003.....	304
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 28/2003	288
Acórdão nº 41/2003	295
Acórdão nº 43/2003	295
CRITÉRIO DE APRECIÇÃO	
Acórdão nº 33/2003	291
CULPA	
Sentença nº 17/2003.....	304
CUSTO CONTROLADO	
Acórdão nº 49/2003	298
DESPESA PÚBLICA	
Acórdão nº 30/2003	288
DEVOLUÇÃO DO PROCESSO	
Sentença nº 10/2003.....	301
DONO DA OBRA	
Acórdão nº 41/2003	295
EFEITO FINANCEIRO	
Acórdão nº 40/2003	294
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 28/2003	288
Acórdão nº 31/2003	289
Acórdão nº 33/2003	290
Acórdão nº 37/2003	293
Acórdão nº 39/2003	294
Acórdão nº 41/2003	295
Acórdão nº 80/2003	281

EMPREITADA POR PERCENTAGEM	
Acórdão nº 48/2003.....	297
EMPRÉSTIMOS	
Acórdão nº 27/2003.....	287
Acórdão nº 34/2003.....	291
Acórdão nº 35/2003.....	292
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
Acórdão nº 27/2003.....	287
Acórdão nº 30/2003.....	288
Acórdão nº 34/2003.....	291
Acórdão nº 35/2003.....	292
Acórdão nº 45/2003.....	296
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	
Acórdão nº 27/2003.....	287
Acórdão nº 30/2003.....	288
Acórdão nº 34/2003.....	291
Acórdão nº 35/2003.....	292
Acórdão nº 45/2003.....	296
EQUIPAMENTO DESPORTIVO	
Acórdão nº 82/2003.....	282
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 30/2003.....	288
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 35/2003.....	292
Acórdão nº 40/2003.....	294
HABITAÇÃO SOCIAL	
Acórdão nº 27/2003.....	287
Acórdão nº 37/2003.....	293
Acórdão nº 39/2003.....	294
INCUMPRIMENTO DO PRAZO	
Sentença nº 19/2003.....	306
INFRACÇÃO FINANCEIRA	
Sentença nº 13/2003.....	302
Sentença nº 16/2003.....	303
INOBSERVÂNCIA DO PRAZO	
Sentença nº 16/2003.....	303
JUSTIFICAÇÃO	
Sentença nº 19/2003.....	306
MULTA	
Sentença nº 16/2003.....	303

MUNICÍPIO	
Acórdão nº 31/2003	289
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 32/2003	290
NULIDADE	
Acórdão nº 37/2003	293
Acórdão nº 39/2003	294
Acórdão nº 43/2003	295
OBJECTIVOS	
Sentença nº 18/2003	305
PRAZO	
Acórdão nº 28/2003	288
PRESIDENTE DE CÂMARA	
Sentença nº 17/2003	304
PRESSUPOSTOS	
Sentença nº 18/2003	305
PROCESSO DE MULTA	
Sentença nº 13/2003	302
PROGRAMA DE CONCURSO	
Acórdão nº 33/2003	290
PROGRAMA PLURIANUAL	
Acórdão nº 80/2003	281
PROPOSTA	
Acórdão nº 28/2003	288
PUBLICITAÇÃO DO PREÇO BASE	
Acórdão nº 106/2003	283
Acórdão nº 41/2003	295
RECLASSIFICAÇÕES NAS AUTARQUIAS	
Sentença nº 18/2003	305
RECURSOS	
Acórdão nº 32/2003	290
REITOR	
Acórdão nº 80/2003	281
REMESSA DE CONTA	
Sentença nº 19/2003	306
REMESSA DE DOCUMENTOS	
Sentença nº 17/2003	304
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Sentença nº 13/2003	302
Sentença nº 16/2003	303

SUBSTITUIÇÃO DA GERÊNCIA

Sentença nº 19/2003 306

SUSPENSÃO

Acórdão nº 32/2003 290

VIOLAÇÃO DA LEI

Acórdão nº 40/2003 294

Acórdão nº 41/2003 295

CONTROLO PRÉVIO

(1ª SECÇÃO EM SUBSECÇÃO)

Processo nº: 368/2003

1ª Secção em Subsecção – 8/7/2003

1. O contrato promessa de compra e venda do Estádio Mário Duarte celebrado entre os Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro e a Câmara Municipal de Aveiro pelo valor de € 2 490 000,00, ao ser apreciado pelo Tribunal de Contas, suscitou as seguintes questões:
 - a) a competência da Reitora para autorizar a despesa;
 - b) a necessidade de Resolução do Conselho de Ministros autorizando a aquisição do imóvel;
 - c) a produção de efeitos financeiros (pagamentos) pelo contrato antes do visto.

2.
 - a) A aquisição do Estádio foi autorizada pela Reitora ao abrigo de delegação de competência que abrangia: (i) despesas relativas à execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados, até ao limite de € 2 500 000; e (ii) despesas com empreitadas de obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços, até ao limite de € 1 000 000;
 - b) A aquisição do estádio Mário Duarte pelos Serviços Sociais da Universidade de Aveiro não se achava prevista em qualquer plano plurianual legalmente aprovado;
 - c) Um “programa orçamental de carácter plurianual” (mandado elaborar, na altura, pela Reitora) não se confunde com um “plano de investimentos legalmente aprovado” e sugere apenas uma repartição de encargos por mais de um ano económico, não sendo fonte de competência delegada acrescida;
 - d) Conclui-se, então, que a Reitora não tinha competência para autorizar aquela despesa, tendo havido violação do artigo 39º, nº 6, a) da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto e assim do princípio da legalidade que tem insita a autorização da despesa pela autoridade competente, de acordo com o artigo 17º e seguintes do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

3. O Decreto-Lei nº 74/80, de 15 de Abril, no seu artigo 1º, estipula que a aquisição onerosa de um direito de propriedade de valor igual ou superior a € 399 038,31 (80.000 contos) fica sujeita a autorização do Conse-

lho de Ministros. No caso em apreço, tal autorização não foi solicitada. Pretender que a aquisição de imóveis pelas Universidades caiba no exercício da sua autonomia administrativa e financeira e que não careça de autorização do Conselho de Ministros como se invoca é completamente contrário aos diplomas legais que regulam a aquisição de imóveis e que estabelecem um regime unitário e global.

4. O nº 1 do artigo 45º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto dispõe que os contratos sujeitos a fiscalização prévia podem produzir todos os seus efeitos antes da concessão do visto à excepção de pagamentos a que derem origem. A norma é imperativa quanto à proibição de pagamentos antes do visto, não deixando margem para pagamentos sob condição, que no caso dão origem a violação de norma financeira.

ACÇÃO SOCIAL / AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS / AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / COMPETÊNCIA / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / CONTRATO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / CONTRATO PROMESSA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PROGRAMA PLURIANUAL / REITOR

Acórdão nº 82/2003

Processo nº: 3116/2002

1ª Secção em Subsecção – 15/7/2003

1. A construção da sede de um clube desportivo não se enquadra nas atribuições dos municípios e, assim, não é susceptível igualmente de integrar as competências dos respectivos órgãos (cfr. art.ºs 13.º, n.º I, al. f) e 21.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
2. O contrato em apreço não integra um investimento no domínio de instalações ou equipamentos para a prática desportiva nem um apoio à construção ou conservação de equipamento desportivo de âmbito local, pelo que se encontram violadas as als. a) e b) do art.º 33.º e o art.º 34.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro.

3. Assim, ao assumir a referida construção a Autarquia praticou um acto estranho às suas atribuições, estando a adjudicação do contrato inquinada de nulidade por falta de competência do autor do acto, nos termos do art.º 133.º, n.º 2, al. b) do Código do Procedimento Administrativo.
4. As ilegalidades apontadas constituem fundamento da recusa de visto, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA / AUTARQUIA LOCAL / CONTRATO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / EQUIPAMENTO DESPORTIVO

Acórdão n.º 106/2003

Processo n.º: 1966/2003

1.ª Secção em Subsecção – 16/12/2003

1. Nas situações previstas no art.º 11.º, n.º I do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e conforme aí é exigido, o dono da obra deve definir, com suficiente precisão, em documento pelo menos com o grau equivalente ao do programa base, os objectivos que deseje atingir, especificando os aspectos que considera vinculativos.
2. A fixação e publicitação do preço base de um concurso (ou do valor estimado de um contrato) são obrigatórias e têm relevância externa. O preço base é determinante na formação da vontade dos concorrentes, bem como na escolha dos co-contratantes, apresentando-se, assim, como elemento essencial do concurso.
3. Nos termos do disposto na al. a) do ponto 19.4 do Programa de Concurso Tipo, aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, para a avaliação da capacidade técnica, os concorrentes devem comprovar a execução de obra semelhante e de valor não inferior a 60% do valor estimado do contrato. Pelo que a fixação no programa de concurso de que tal valor deve ser aferido em relação ao valor da proposta implica o estabelecimento de parâmetros de referência diferentes para cada um dos concorrentes.

4. Para efeitos de qualificação dos concorrentes, apenas pode ser exigida uma autorização de classe que cubra o valor global da proposta. Assim, a exigência pelo dono da obra da 1.^a e da 5.^a subcategorias da 1.^a categoria do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas de classe correspondente ao valor global da proposta, contraria o disposto no ponto 3.^o da Portaria n.º 412-I/99, de 4 de Junho.
5. As ilegalidades referidas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato e, por isso, constituem fundamento para a recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CLASSIFICAÇÃO DE
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / PUBLICITAÇÃO DO PREÇO
BASE

CONTROLO PRÉVIO
(PLENÁRIO DA 1ª SECÇÃO)

Recurso Ordinário n.º 19/2003

Processo n.º: 2668/2002

Plenário da 1.ª Secção – 1/7/2003

- I. O art. 7.º/1 da Lei n.º 16-A/2002 de 31 de Maio, consagrou uma proibição genérica de contracção de empréstimos que, no decurso desse ano orçamental, implicassem o aumento do endividamento líquido das autarquias, exceptuando, entre outros, os empréstimos destinados a programas de habitação social (alínea c) do n.º 1 daquele artigo 7.º).
- II. Os casos exceptuados à aplicação do princípio geral devem corresponder a finalidades consistentes, reais e efectivas.
- III. 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 n.º 16-A/2002.
- IV. Havendo modificações de facto durante a pendência dos processos de fiscalização prévia é jurisprudência firmada deste Tribunal atender a tais modificações nomeadamente em sede de recurso.
- V. Tendo sido trazida aos autos uma adenda ao contrato, reduzindo o montante do empréstimo até ao valor da habitação social efectivamente contratualizada, deixa de se verificar fundamento para a recusa do visto, por o contrato se conformar com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002.

AUTARQUIA LOCAL / CONTRATO DE MÚTUO / EMPRÉSTIMOS /
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL /
HABITAÇÃO SOCIAL

Recurso Ordinário n° 25/2003

Processo n°: 593/2003

Plenário da 1ª Secção – 1/7/2003

Num concurso público de empreitada de obra pública, estando fixado como factor de adjudicação o que se relacionava com os prazos de execução, não pode o dono da obra considerar como proposta "condicionada" - designadamente para os efeitos do artº 107º n° 1 al. ç) e 136º n° 1 al. a) - aquela que oferece um prazo de execução inferior ao que fora indicado no caderno de encargos.

CADERNO DE ENCARGOS / CONCURSO PÚBLICO / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PRAZO / PROPOSTA

Recurso Ordinário n° 27/2003

Processo n°: 3667/2002

Plenário da 1ª Secção – 8/7/2003

- I. O art. 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, veio consagrar a proibição genérica de contracção de empréstimos que implicassem o aumento do endividamento líquido dos municípios no decurso desse ano orçamental, exceptuando três situações em que essa contracção era admitida, mas, nestes casos, exigiu que os recursos financeiros próprios da autarquia fossem utilizados em qualquer dessas situações excepcionadas, antes do recurso ao endividamento.
- II. Assim, o recurso a empréstimos, nos casos em que estes são contraídos à luz daquele regime excepcional, deve limitar-se aos encargos insusceptíveis de serem assumidos por recursos financeiros próprios da autarquia.
- III. Utilizar esta faculdade excepcional para fazer face a encargos decorrentes de outros projectos ou para compensar recursos financeiros próprios

já utilizados constitui uma violação à regra da proibição genérica consagrada na al. a) do n.º 1 do art 7º da Lei n.º 16-A/2002.

AUTARQUIA LOCAL / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / DESPESA PÚBLICA / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Acórdão nº 31/2003

Recurso Ordinário nº 9/2003

Processo nº: 2864/2002

Plenário da 1ª Secção – 8-7-2003

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.

AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MUNICÍPIO

Acórdão nº 32/2003

Recurso Ordinário nº 28/2003

Processo nº: 4628/2001

Plenário da 1ª Secção – 8/7/2003

- I. A assunção de encargos sem cabimento orçamental bem como a violação directa de norma financeira constitui fundamento de recusa do visto

- alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro e artº bºs 1 e 3 alínea b) da Lei 98/97 de 26 de Agosto.

- II. Nenhuma norma legal permite a suspensão do recurso por tempo indeterminado a aguardar a ocorrência de um facto futuro e incerto (obtenção de financiamento para prestação de cabimento em verba orçamental própria).

CABIMENTO ORÇAMENTAL / COBRANÇA DE ENCARGOS / NORMA FINANCEIRA / RECURSOS / SUSPENSÃO

Acórdão nº 33/2003

Recurso Ordinário nº 20/2003

Processo nº: 94/2003

Plenário da 1ª Secção – 8/7/2003

1. A fixação de critérios de avaliação da capacidade técnica, económica e financeira dos concorrentes mais exigentes que os decorrentes do Programa de Concurso Tipo, aprovado pela Portaria nº 104/2001, de 21 de Fevereiro só é admissível quando a empreitada posta a concurso apresente elevada complexidade técnica, especialização e dimensão;
2. Não pode qualificar-se como concurso o procedimento em que, ficando provada a simplicidade da empreitada, se fixaram critérios mais exigentes para a avaliação dos concorrentes que os aprovados pela Portaria citada.

APRECIÇÃO DOS CONCORRENTES / CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA / CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / CRITÉRIO DE APRECIÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PROGRAMA DE CONCURSO

Recurso Ordinário n.º 26/2003
Processo: 3537/2002
Plenário da 1.ª Secção – 8-7-2003

1. O disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio estabelece uma proibição para as autarquias de contraírem empréstimos que aumentem o seu endividamento líquido durante o ano de 2002;
2. Ficam excepcionados daquela proibição os empréstimos contraídos pelos municípios para afectação directa às finalidades previstas na al. c) do n.º 1 do citado art.º 7.º;
3. Não cabe nas referidas excepções um empréstimo contraído por uma Câmara para a realização de parte do capital social de uma empresa de que aquela é sócia, mesmo que esse capital alegadamente se destine à realização de projectos com participação de fundos comunitários.

AUTARQUIA LOCAL / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / EMPRÉSTIMOS / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Recurso Ordinário n.º: 17/2003
Processo n.º: 3192/2002
Plenário da 1.ª Secção – 15-7-2003

- I. Perante um contrato de empréstimo, eventualmente integrável em alguma das excepções referidas na alínea c) do n.º 1 do art. 7.º da Lei 16-A/2002 e apresentado a fiscalização prévia, faz parte do âmbito da competência deste Tribunal a avaliação dos fins a que ele se destina e a análise dos seus pressupostos, reportada ao momento em que é apresentado.
- II. Nomeadamente num contrato de empréstimo destinado a financiamento de projectos participados por fundos comunitários, ao Tribunal

cumpra verificar se os processos de candidatura a esses fundos estão finalizados e aprovados com o despacho ministerial de homologação.

AUTARQUIA LOCAL / COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / EMPRÉSTIMOS / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Acórdão nº 37/2003

Recurso Ordinário nº: 21/2003

Processo nº: 3659/2003

Plenário da 1ª Secção – 15-7-2003

1. A existência de um compromisso prévio de aquisição de fogos para habitação social por parte de um Município, configura uma empreitada de obra pública de acordo com a alínea a) do nº 1 da Directiva nº 93/37/CEE e o disposto no nº 3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, devendo, assim, ser precedida de uma consulta ao mercado mediante concurso público.
2. A ausência de concurso público determina a nulidade do procedimento e do contrato submetido a visto por preterição de elemento essencial, constituindo fundamento de recusa do visto (artigos 133º e 185º do CPA conjugados com a alínea a) do nº 3 do artigo 4º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

AUTARQUIA LOCAL / CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / HABITAÇÃO SOCIAL / NULIDADE

Recurso Ordinário nº: 24/2003
Processo nº: 2843,2844,2845/2002
Plenário da 1ª Secção – 15-7-2003

1. A existência de um compromisso prévio de aquisição de fogos para habitação social por parte de um Município. configura uma empreitada de obra pública de acordo com a alínea a) do nº 1 da Directiva nº 93/37/CEE e o disposto no nº 3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março. devendo, assim, ser precedida de uma consulta ao mercado mediante concurso público.
2. A ausência de concurso público determina a nulidade do procedimento e do contrato submetido a visto por preterição de elemento essencial, constituindo fundamento de recusa do visto (artigos 133º e 185º do CPA conjugados com a alínea a) do nº 3 do artigo 4º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

**AUTARQUIA LOCAL / CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE
OBRAS PÚBLICAS / HABITAÇÃO SOCIAL / NULIDADE**

Recurso Ordinário nº: 29/2003
Processo nº: 3372/2002
Plenário da 1ª Secção – 15-7-2003

- I. O âmbito da fiscalização prévia está definido, fundamentalmente, no art. 44.º n.º 1 da Lei 98/97 de 26 de Agosto.
- II. Estão excluídos do âmbito da referida fiscalização os actos de execução dos contratos, inclusive eventuais pagamentos antes do visto, que, por isso, ainda ilegais, não constituem fundamento para a recusa do visto.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EFEITO FINANCEIRO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / VIOLAÇÃO DA LEI

Recurso Ordinário nº 31/2002
Processo nº: 92/2001-SRMTC
Plenário da 1ª Secção – 15-7-2003

1. No procedimento conducente à realização de uma empreitada é à entidade pública, enquanto dono da obra, que cabe a fixação e publicitação dos critérios adjudicatórios;
2. Depois de fixados e publicitados o dono da obra fica a eles vinculado;
3. A adjudicação de uma empreitada com desrespeito dos critérios previamente fixados e publicitados equivale a uma adjudicação por ajuste directo.

AJUSTE DIRECTO / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / DONO DA OBRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PUBLICITAÇÃO DO PREÇO BASE / VIOLAÇÃO DA LEI

Recurso Ordinário nº 33/2002
Processo nº: 1176/2002
Plenário da 1ª Secção – 28/10/02

1. A adjudicação é o acto administrativo pelo qual a entidade competente para autorizar a despesa escolhe a proposta que, no concurso público, for economicamente mais vantajosa.
2. No procedimento prévio à realização da empreitada, compete ao dono da obra a definição e publicitação, no anúncio e no programa do concurso, dos factores e/ou subfactores de apreciação das propostas, bem como a fixação dos respectivos critérios de ponderação.
3. Uma vez fixados e publicitados esses critérios e factores de apreciação das propostas, o dono da obra fica a eles vinculado, devendo proceder à

adjudicação nos exactos termos em que ela decorre da respectiva aplicação.

4. A adjudicação de uma empreitada em desrespeito daqueles critérios e factores traduz um ajuste directo, o que, quando outro procedimento prévio é legalmente exigível, acarreta a nulidade do contrato por preterição de elemento essencial.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRECTO / CONTRATO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / NULIDADE

Acórdão n.º 45/2003

Recurso Ordinário n.º 34/2003

Processo n.º: 1348/2003

Plenário da 1.ª Secção – 4/11/03

1. Os contratos de empréstimo de médio e longo prazos devem identificar qualitativa e quantitativamente os projectos de investimento a financiar (n.º 2 do art. 24.º da Lei das Finanças Locais – Lei 42/98, de 6 de Agosto);
2. A reafecção do empréstimo a projectos novos, não contemplados inicialmente, afecta a substância do contrato;
3. Um contrato de empréstimo sob a modalidade de abertura de crédito até um determinado montante e para o financiamento de determinados projectos de investimento não implica a utilização integral do montante convencionado se o mesmo não for necessário para a execução total dos investimentos;
4. Um empréstimo sob a forma de abertura de crédito contraído antes da publicação da Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio só pode, na vigência desta, ser redireccionado para projectos novos de investimento se os mesmos couberem nas excepções previstas na al. c) do n.º 1 do seu art. 7.º, sob pena de, na medida do montante afecto a esses novos projectos, aumentar o endividamento líquido da autarquia.

ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Acórdão nº 48/2003

Recurso Ordinário nº 37/2003

Processo nº: 98/2003

Plenário da 1ª Secção – 18/11/03

- I. Para fundamentar a legalidade da realização de trabalhos não considerados na empreitada de obras públicas de que são resultantes, não basta invocar o art. 45º do Dec-Lei nº 59/99 de 2 de Março pois este limita-se a estabelecer uma percentagem acima da qual não podem ser autorizados seja qual for a sua origem ou causa.
- II. Tendo em conta o disposto no art. 26º nº 1 do mesmo diploma legal, só pode considerar-se circunstância imprevista factos ou ocorrências relacionados com a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso.

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / EMPREITADA POR PERCENTAGEM

Acórdão nº 49/2003

Recurso Ordinário nº 32/2003

Processo nº: 1121/2003

Plenário da 1ª Secção – 25/11/03

A aquisição de fogos pelos municípios por ajuste directo ao abrigo do Decreto-Lei nº 159/03, de 18 de Julho só é possível quando, relativamente àqueles, se verificarem cumulativamente as seguintes condições:

- Inserirem-se no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto;

- Fazerem parte de empreendimentos de habitação de custos controlados; e - Estarem já construídos ou em construção na data de entrada em vigor daquele Decreto-Lei.

AJUSTE DIRECTO / ÁREA ADMINISTRATIVA / CUSTO CONTROLADO

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS
(3.^a SECÇÃO)**

Processo nº: 12-M/2002

3ª Secção – 1/7/2003

- I. Só há violação do prazo para reenvio de contrato a Visto, nos termos do artº 82º, 2 da lei 98/97, 26AGO, quando, cumulativamente, o contrato se destine a produzir efeitos antes do Visto, tenha havido consignação, tratando-se de empreitada, ou início de execução, tenha havido devolução do contrato, pelo Tribunal, para instrução complementar e o reenvio do contrato pelos serviços exceda 30 dias.
- II. O "termo a quo" do referido prazo não é a data da devolução pelo tribunal, mas a de recepção na entidade destinatária e o "termo ad quem" é a data em que esta efectue o reenvio e não a de reentrada do contrato no tribunal.
- III. O requerimento acusatório enferma de insuficiência se não contiver os factos que permitam dar como indiciados os pressupostos referidos em I bem como o não cumprimento do prazo, conforme referido em II.
- IV. A circunstância de o demandado, na contestação, haver admitido que excedeu o prazo não permite ao tribunal assim concluir se não estiverem provadas as premissas de facto que tal ilação autorizem.
- V. A regra segundo a qual, em processo penal, o juiz há-se mover-se dentro do objecto do processo, tal como enformado pelos factos arrolados pela acusação e pela defesa, obsta à alteração oficiosa dos factos, salvo verificando-se o previsto nos artºs 358º e 359º CPP.

CONTAGEM DO PRAZO / CONTRATO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / DEVOLUÇÃO DO PROCESSO

Processo nº: 3-JRF/2002

3ª Secção – 11/7/2003

- I. Constitui ilícito de natureza financeira, a violação das normas legais referentes à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas - art. 65.º/n.º 1-b) da Lei 98/97 de 26 de Agosto.
- II. Para a efectivação da responsabilidade financeira exige-se, como pressuposto da punição, a ocorrência de um facto ilícito, imputável ao demandado a título de culpa ainda que diminuta.
- III. O que, in casu, não se verificou, relativamente a nenhum dos demandados. De entre a factualidade apurada, releva-se a entrada em vigor do Decreto-Lei 39/2002, de 26 de Fevereiro, que veio extinguir a ilicitude dos factos de que vinham acusados os demandados, pelo que se julga totalmente improcedente os pedidos formulados pelo MP e, em consequência, absolvem-se os demandados das infracções que lhe vinham imputadas.

ABSOLVIÇÃO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / PROCESSO DE MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Processo nº: 7/JFR-A.2/2002

3ª Secção – 15/09/03

- I. Nos termos do n.º 1 do art. 7.º da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, têm direito a apoio judiciário, os cidadãos «que demonstrem não dispor de meios económicos bastantes para suportar os honorários dos profissionais forenses» e «os encargos normais de uma causa judicial».
- II. Estabelece-se ainda uma presunção de insuficiência económica a favor de «quem tiver rendimentos mensais, provenientes do trabalho, iguais ou inferiores a uma vez e meia o salário mínimo nacional.», al. c), n.º 1 do art. 20.º do mesmo diploma.

III. Pelo que, auferindo o recorrente um rendimento mensal superior a uma vez e meia o salário mínimo nacional, teria de fazer prova da sua insuficiência económica para poder beneficiar de apoio judiciário, o que não fez.

APOIO JUDICIÁRIO / ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

Sentença nº 16/2003

Processo nº: 9-M/2003

3ª Secção – 7/10/03

1. A circunstância de o Ministério Público no requerimento inicial reportar todos os factos ao art. 81.º, 2 da lei 98/97, 26AGO, quando parte deles seriam de reportar ao art. 82.º, 2, não determina nulidade dado que, não só a natureza, estrutura e finalidade de uma e outra norma bem como a sanção prevista para a sua violação são idênticas, como a contestação mostra que os demandados compreenderam cabalmente o alcance da acusação, que corrigiram e da qual se defenderam com proficiência.
2. Nos termos do disposto na al.j) do art. 68.º da Lei 169/99, 18SET depois al. l) do mesmo artigo, em virtude da redacção da lei 5-A/02, 11JAN, compete ao Presidente da Câmara Municipal remeter ao Tribunal de Contas os processos que careçam da sua apreciação em sede de fiscalização prévia.
3. Essa competência que era indelegável, por força do art. 70.º, i, da referida Lei 169/99, na sua redacção originária, norma que parece contrariar o previsto no art. 35.º, 2 do Código do Procedimento Administrativo, passou a poder ser delegada, com a referida Lei 5-A/02 (art. 70.º, 1), delegação também admitida para os actos e formalidades de carácter instrumental (art. 70.º, 3, n)).
4. A competência para a remessa de contrato a Visto inclui a de formar juízo sobre se ele está ou não sujeito a Visto bem como o acompanhamento do contrato na fase em que decorra o prazo legal de remessa, por forma a garantir que não seja excedido.

5. Tendo o Presidente da Câmara delegado no Director dos Serviços Administrativos e Financeiros a competência para remeter contrato a Visto e tendo este submetido àquele o processo para remessa ao Tribunal quando o prazo legal já estava excedido, o atraso na remessa é de imputar ao Director e não ao Presidente, apesar de o officio de remessa ter sido por este subscrito.

INFRACÇÃO FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /
MULTA / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO

Sentença nº 17/2003

Processo nº: 5-M/2002

3ª Secção – 08/10/03

1. Nos termos da alínea j) do artº 68º da Lei 169/99, 18 SET, depois alínea L) do mesmo artigo, em virtude da redacção da Lei 5-A/02, 11JAN, compete ao Presidente da Câmara Municipal remeter ao Tribunal de Contas os processos que careçam da sua apreciação em sede de fiscalização prévia.
2. Essa competência envolve, necessariamente, o juízo sobre a sujeição ou não do contrato a Visto e a verificação de o contrato estar instruído com os elementos indispensáveis à sujeição a Visto.
3. Sendo o Presidente o garante da remessa atempada dos instrumentos carecidos de Visto, ele tem o dever de os acompanhar de perto na fase em que decorra o prazo de remessa ou de reenvio por forma a que os prazos fixados nos artºs. 81º, 2 e 82º, 2 da Lei 98/97, 26AGO, não sejam excedidos.
4. O Presidente, não havendo delegado a sua competência, quando se mostre ter sido inoperante a fazer funcionar com eficácia os Serviços, que com ele deveriam colaborar na realização dos actos instrumentais indispensáveis ao cumprimento dos referidos prazos, é passível de ser responsabilizado pelo atraso que venha a verificar-se.
5. Mas a culpa não pode dar-se como adquirida quando, analisada a dimensão dos serviços, o que o Presidente tenha feito em prol do bom

funcionamento deles, as múltiplas actividades a seu cargo, bem como outras circunstâncias que, em concreto, tenham estado na origem do atraso, não possa concluir-se que o Presidente omitiu a diligência a que, no caso, estava obrigado e de era capaz.

AUTARQUIA LOCAL / CULPA / PRESIDENTE DE CÂMARA /
REMESSA DE DOCUMENTOS / CONTRATOS / COMPETÊNCIA

Sentença nº 18/2003

Processo nº: 1-JC/2003

3ª Secção – 03/11/03

1. A reclassificação profissional consiste na atribuição de categoria diferente da que o funcionário ou agente é titular, de outra carreira, supõe a posse dos requisitos legalmente exigidos para a nova categoria e tem como objectivo facilitar a redistribuição e o aproveitamento racional de efectivos a fim de potenciar a eficiência dos serviços.
2. O nº. 6 do artº 51º do DL 247/87, 17JUN, designa o acto de reclassificar os funcionários como “deliberação de reclassificação” porque, nessa altura, nos termos do DL 100/84, 29MAR, a competência para esse acto era de órgão colegial, a câmara municipal, situação que a lei 18/91, 21JUN alterou ao conferir a competência ao presidente da câmara municipal, o que a lei 169/99, 18SET viria a confirmar.
3. De acordo com o referido artº 51º, a reclassificação de funcionários há-de ter sempre subjacente uma reestruturação prévia dos serviços e só pode abranger os que à data da reestruturação já sejam funcionários ou agentes
4. A lei não impõe, porém, que à data da reestruturação os funcionários já detenham os requisitos habilitacionais e de capacidade e aptidão profissionais exigidos para a nova categoria.
5. Tratando-se de reclassificações para a carreira e categoria de técnico superior, não é necessário fazê-las preceder da descrição de funções a que se reporta o nº. 5 do referido artº 51º, por esta já estar adquirida em diplomas aplicáveis a toda a administração pública.

RECLASSIFICAÇÕES NAS AUTARQUIAS / OBJECTIVOS / COMPE-
TÊNCIA / PRESSUPOSTOS

Sentença nº 19/2003

Processo nº: 6-M/2003

3ª Secção – 03/10/03

1. Nos termos do artº 52º, da lei 98/97, 26AGO, quando ocorra substituição de gerência, dentro de um ano económico, as contas são prestadas, em relação a cada gerência, no prazo de 45 dias a contar da data da substituição dos responsáveis.
2. O não cumprimento desse prazo é de imputar aos sucessores dos gerentes substituídos.
3. Sendo a omissão injustificada, os responsáveis incorrem em multa, nos termos do artº 66º, 1, a. 2, da referida lei.
4. Relevam, em favor da justificação do atraso, as dificuldades com que os responsáveis se tenham deparado quando iniciaram funções, nomeadamente, a necessidade de primeiro fecharem e aprovarem conta anterior deixada em atraso, a falta de funcionários e do dirigente dos serviços financeiros, a deficiente operacionalidade da aplicação informática de controlo contabilístico e financeiro, a falta de colaboração da anterior gerência na transmissão dos dossiers, bem como os esforços que os responsáveis hajam empreendido para remover essas dificuldades, se não forem havidos como inadequados ou insuficientes.

REMESSA DE CONTA / SUBSTITUIÇÃO DA GERÊNCIA / INCUMPRIMENTO DO PRAZO / JUSTIFICAÇÃO

RELATÓRIOS DE AUDITORIA·

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

* Esta secção integra a lista das conclusões e recomendações de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, seleccionados de entre os produzidos no período compreendido entre Julho e Dezembro de 2003.

CONTROLO SUCESSIVO

(2ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/2003 - 2ªS

Conselheiro Relator
Freitas Pereira

10 de Julho de 2003
Processo n.º 49/02 - AUDIT

ASSUNTO: Auditoria à Avaliação do Sistema de Controlo Interno na Área do Emprego e da Formação Profissional.

- AUDITORIA DE SISTEMA
- ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO (SNC)
- EMPREGO
- FORMAÇÃO PROFISSIONAL
- PROTOCOLO
- GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
- MANUAL DE PROCEDIMENTOS
- SISTEMA INFORMÁTICO

CONCLUSÕES

1. A área do emprego e da formação profissional, na qual opera o sistema de controlo analisado, caracteriza-se, sucintamente, por (vd. ponto **III**):
 - a) O mercado de trabalho em Portugal, no triénio 1999/2001, ter registado um aumento constante do número total de empregados, resultado de um aumento moderado da população activa e por uma diminuição da população desempregada, tendência que sofreu uma inversão em 2001.
 - b) A mobilidade do trabalho ter aumentado, dado que a duração média do emprego no triénio tem progressivamente diminuído, enquanto que o desemprego de longa duração tem-se mantido num

nível elevado e praticamente constante (com duração média no triénio de 18,7 meses).

- c) Persistirem importantes debilidades estruturais no mercado de emprego, nomeadamente um baixo nível de instrução/formação, a existência de grupos com especiais problemas de reinserção no mercado de trabalho, uma estrutura empresarial assente predominantemente em pequenas e muito pequenas empresas e um fraco nível de produtividade média.

Visando combater estas debilidades estruturais, foi criado em 1998 o Plano Nacional de Emprego (PNE), que visa melhorar a empregabilidade, desenvolver o espírito empresarial, incentivar a capacidade de adaptação dos trabalhos e das empresas, e reforçar as políticas de igualdade e de oportunidades.

Para a prossecução das políticas na área do emprego e da formação profissional, concorreu a actividade desenvolvida por um conjunto de entidades públicas e privadas com ou sem fim lucrativo, beneficiários das medidas para as quais foram transferidos significativos recursos financeiros:

(Unid.: milhares de contos)

1999	2000	2001
75 406	86 842	94 520

Fonte: CSS

Entre estas entidades destaca-se o IEFP devido à intervenção ao nível da concepção, aplicação, acompanhamento e controlo das medidas desenvolvidas no âmbito do emprego, formação e reabilitação profissional, dispondo para o efeito de uma dotação anual de 4,7% do total da taxa social única arrecadado pelo IGFSS.

2. A área analisada engloba programas e projectos financiados pelo OSS, OE e FSE, pelo que as entidades que nela operam são abrangidas por dois sistemas de controlo: o Sistema de Controlo Interno (SCI), sobre o qual versa o presente relatório, e o Sistema Nacional de Controlo (SNC) do QCA III¹, que se intersectam, em virtude de diversas entidades

¹ O SNC não foi objecto de análise, em virtude de estar fora do âmbito da Área de Responsabilidade VII.

actuarem em ambos os sistemas, designadamente a IGF e o IEFP, desenvolvendo, respectivamente, o controlo estratégico ou de alto nível e o operacional, no âmbito dos programas comunitários (vd. ponto IV).

3. O SCI, instituído pelo DL n.º 166/98, de 25 de Junho, coordenado por um Conselho, compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da administração pública e estrutura-se em três níveis que, para a área em apreço, são integrados pelas seguintes entidades (vd. ponto IV.1.2 e IV.1.3):

Nível	Controlo	Entidades
3º	Estratégico	IGF e DGO
2º	Sectorial	IGMSST
1º	Operacional	IEFP

4. **Ao nível do controlo estratégico**, releva-se a actividade das entidades que nele actuam:

- 4.1 A actividade da IGF no domínio destes sistemas incidiu particularmente nos seguintes aspectos (vd. ponto V.1.1):
- a) Verificação, acompanhamento e informação sobre a avaliação do controlo operacional e sectorial, no âmbito do SCI;
 - b) Coordenação global da execução dos respectivos controlos e das intervenções operacionais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, no âmbito do SNC e elaboração de relatórios anuais exigidos pelos regulamentos comunitários.
 - c) Realização de 40 acções inspectivas, efectuadas entre 1996 e 2000, na área do emprego e da formação profissional (subprograma Pessoa), financiadas pelo FSE;
 - d) Manutenção de base de dados relativa às acções de controlo efectuadas pela Inspeção e pelo DAFSE, o que permite realizar o acompanhamento da actividade desta entidade.

A respectiva actividade na área do emprego e formação profissional, qualificada de bom, revelou uma maior incidência em acções no âmbito dos fundos comunitários.

- 4.2 A DGO superintendeu à elaboração e controlo da execução do OE, na vertente da legalidade e regularidade financeira. Em 2000/1 realizou duas auditorias, ao IDICT e ao DETEFP, com o objectivo de, respectivamente, avaliar os procedimentos utilizados na execução orçamental, designadamente, na realização, processamento e pagamento das despesas e de analisar os procedimentos administrativos e contabilísticos (vd. ponto V.1.2). A sua avaliação, necessariamente limitada, face à informação disponível, foi classificada de regular.
- 4.3 O IGFSS, que detém funções de controlo estratégico, de carácter horizontal, no âmbito do SCI, foi apenas dotado de competências para actuar em organismos, instituições e serviços que integram o sistema de segurança social, pelo que àquele nível não actua em entidades da área do emprego e da formação profissional. Nesta área, detém fundamentalmente funções de tesouraria (vd. ponto V.1.3).

5. Ao nível do controlo sectorial

- 5.1 A IGMSST foi criada através do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, possui efectivos em número significativo com algumas limitações operacionais resultantes, nomeadamente, da reduzida frequência de acções de formação e limitada experiência profissional nesta área (vd. ponto V.2).
- 5.2 No período 1999/2001 o total dos trabalhos realizados nas áreas do emprego e formação profissional foi de 47. As auditorias observaram, em regra, os métodos e técnicas geralmente aceites e o princípio do contraditório, desenvolvendo-se de acordo com planos de acção pré-definidos e, casuisticamente, por determinação superior. São normalmente de tipo financeiro e orientadas (i.e., dirigidas a áreas de actividade).
- 5.3 Sobre o seu funcionamento, e tendo por base a informação recolhida, verifica-se o seguinte:

- ✓ O sistema de informação apresenta algumas lacunas, reconhecendo o Inspector-geral a necessidade de *“contar nos seus quadros com pelo menos um técnico com formação especializada nesta área”*;
- ✓ Os procedimentos inerentes ao controlo do acatamento das recomendações pelas entidades auditadas são adequados;
- ✓ Existem Protocolos com a IGF, IGE e IGFSE, e propostas de protocolo com a IGS, os quais visam uma maior articulação da actividade no âmbito do SCI.

5.4 Considerando o exposto, qualificou-se a actuação desta entidade de bom.

6. Ao nível do controlo operacional

6.1 IEFP

É um organismo de âmbito nacional que prossegue atribuições cometidas ao actual MSST, nas áreas da formação profissional, da certificação e do emprego, sob superintendência e tutela do respectivo Ministro (vd. ponto V.3.1). O trabalho efectuado nestas áreas permitiu formular as seguintes observações:

6.1.1 Relativamente ao acompanhamento, avaliação e controlo

O Instituto possui um bom sistema de auto-controlo, consubstanciado na actuação conjugada da Comissão de Fiscalização, da Assessoria Técnica de Auditoria e das unidades orgânicas relacionadas com as áreas do planeamento e controlo de gestão, da contabilidade e da informática.

Com efeito, e tendo em conta as competências legalmente atribuídas à CF, considera-se que o trabalho desenvolvido por este órgão, no período analisado, evidenciou estar de acordo com as necessidades básicas do controlo operacional nas áreas em que actua. (vd. ponto V.3.2.1.1).

De igual modo, considera-se que o desempenho da Assessoria de Auditoria no exercício do controlo operacional, está de acordo com as necessidades básicas deste tipo de controlo nas áreas em que actua, não obstante se considerar que as auditorias não abrangeram toda a diversidade de serviços e de várias possuírem limitações no seu âmbito, em virtude de serem averiguações técnicas (vd. ponto V.3.2.1.2).

O Departamento de Planeamento Estratégico, tendo em vista realizar o planeamento e controlo de gestão, implementou um sistema de planeamento interno, de acompanhamento das actividades do Instituto e de controlo de gestão, de natureza global, integrada, prospectiva e regionalmente articulada, tendo por base o conhecimento sistemático da situação e perspectivas do mercado do emprego e da formação profissional (vd. ponto V.3.2.1.3.).

6.1.2 No tocante às áreas operacionais

Do conjunto das áreas operacionais do IEF, foram objecto de análise as áreas do emprego e da formação profissional, por se encontrarem relacionadas com a temática do presente trabalho, cuja análise permitiu retirar as ilações seguidamente apresentadas.

A. No que concerne à área do Emprego

- a) O Departamento de Emprego assegura a concepção, actualização dos instrumentos técnico-normativos e o acompanhamento da sua aplicação, nas áreas da gestão do mercado de emprego, informação e orientação profissional, inserção na vida activa, relacionamento técnico com as empresas e criação de empresas e emprego (vd. ponto V.3.2.2.1.1).
- b) É formado por uma complexa e vasta rede de serviços e entidades, estruturada em três níveis: serviços centrais, regionais (delegações) e locais (centros de emprego, de reabilitação profissional e centros de apoio à criação de empresas) (vd. ponto V.3.2.2.1.2).

- c) Em 2001 a actividade desenvolvida ascendeu a (vd. ponto V.3.2.2.1.3):

Programas	Execução	
	Física (número)	Financeira (contos)
Emprego	147 404	42 340 166
Reabilitação	1 801	1 728 292
Total	149 205	44 068 458

- d) A área dispõe de um sistema de informação específico, denominado SIGAE, que permite disponibilizar em tempo real um conjunto de dados relativos à procura e oferta de emprego (vd. ponto V.3.2.2.1.4).
- e) A avaliação acompanhamento e controlo dos programas são efectuadas através da realização de reuniões periódicas de avaliação da execução do plano de actividades, entre os responsáveis da área do emprego e da análise de indicadores relativos à execução física e financeira dos diversos programas e medidas (vd. ponto V.3.2.2.1.5)
- f) Com o intuito de avaliar o sistema de controlo instituído ao nível das delegações e dos centros de emprego, procedeu-se à realização de testes de procedimento e de conformidade na Delegação de Lisboa e Vale do Tejo e no Centro de Emprego de Picoas. Trabalho que possibilitou concluir o seguinte (vd. ponto V.3.2.2.1.5):
- i. A Delegação de LVT, em 2002, não desenvolveu ao nível desejado as acções de esclarecimento junto dos centros de emprego, para colmatar falhas detectadas na aplicação da metodologia do PNE; assim como não tem realizado a avaliação do impacto dessa metodologia de intervenção, através do acompanhamento directo das entidades empregadoras.
 - ii. No Centro de Emprego de Picoas detectaram-se pontos fracos nas áreas de organização/estrutura, pessoal e informáti-

ca, que condicionam o desempenho e a actividade de controlo e acompanhamento. Nomeadamente:

- ✓ Não dispõe do núcleo “Gestão da Procura e Oferta”;
- ✓ Tem carências de recursos humanos (técnicos e administrativos); e
- ✓ Não tinha actualizada a base de dados subjacente ao SIEF e ao SGFOR, o que não permitia, ainda, à data da visita, a obtenção de balancetes globais por entidades.

iii. A análise dos processos relativos aos programas/medidas seleccionados (**UNIVA, CACE, ILE, Formação/Emprego, Sistema de Aprendizagem, Estágios Profissionais, POC, Empresas de Inserção, Inserção-Emprego e Mercado Social de Emprego**), permitiu constatar o tipo de acompanhamento e de controlo desenvolvido, assim como algumas falhas do mesmo (vd. ponto **V.3.2.2.1.5**).

Existe uma preocupação do IEFP em acompanhar e controlar efectivamente a execução dos programas/medidas, através de circulares normativas e orientações técnicas; contudo, esse controlo não tem sido totalmente eficaz, por falta de acompanhamento *in loco* dos intervenientes/beneficiários dos programas/medidas ligados a estes.

Destaca-se, ainda, o facto de o Departamento de Emprego, em articulação com o Departamento de Formação Profissional, transmitir orientações e realizar o acompanhamento da actividade desenvolvida por dois centros protocolares, o qual apresenta algumas limitações (constatadas na auditoria financeira realizada ao CEFPI, no exercício de 2001), relacionadas, nomeadamente com a falta de reuniões com maior periodicidade e a não prestação atempada de orientações.

- g) Face ao exposto, a avaliação da actividade de acompanhamento e controlo desenvolvida nesta área foi classificada de regular (vd. ponto **V.3.2.2.1.5**).

6.1.3 Relativamente à área da formação profissional:

- a) Compete ao Departamento de Formação Profissional conceber e criar normas e orientações técnicas sobre a área, que visam apoiar os serviços operativos: Delegações Regionais e Centros de Formação Profissional de Gestão Directa (vd. ponto V.3.2.2.2.1).
- b) As suas competências são prosseguidas através de 31 Centros de Formação Profissional de Gestão Directa e de 27 de Gestão Participada (Centros Protocolares) – vd. ponto V.3.2.2.2.2.
- c) Em 2001 a actividade desenvolvida ascendeu a (vd. ponto V.3.2.2.2.3)

Medidas	Execução	
	Física (número)	Financeira (con- tos)
Formação Profissional	112 833	49 180 690
Reabilitação	6 822	9 600 614
Total	119 655	58 781 304

- d) Aos Centros de Formação Profissional de Gestão Directa compete programar, preparar, executar, apoiar e avaliar acções de formação profissional inicial ou contínua e assegurar, a nível local, o funcionamento do sistema de certificação profissional. O acompanhamento e controlo da sua actividade são realizados pelo Departamento de Planeamento Estratégico, em articulação com as delegações regionais (vd. ponto V.3.2.2.2.4.1).
- e) O acompanhamento dos Centros de Formação de Gestão Directa compete ao Departamento de Planeamento Estratégico, articulado com as Delegações Regionais, serviços regionais que fazem a “ponte” entre o referido serviço central e estes centros; toda a informação obtida, quer nuns quer noutros serviços, é analisada pelas delegações regionais e enviada aos destinatários (vd. ponto V.3.2.2.2.4.1.2).
- f) Em 2001, os Centros de Formação de Gestão Directa não foram objecto de visitas de acompanhamento devido à necessidade de

revisão do guião utilizado pelo IEFP para este fim; em anos anteriores foram efectuadas as seguintes: dez em 1999 e seis visitas em 2000 (vd. ponto V.3.2.2.2.4.1.2).

- g) O controlo e acompanhamento da actividade dos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada, criados mediante protocolos celebrados entre entidades privadas ou públicas e o IEFP, é levado a cabo pelos representantes do Instituto nos seus Órgãos e pelos Departamentos de Formação e Emprego (em 2 Centros) – vd. ponto V.3.2.2.2.4.2.

O controlo e acompanhamento destes centros são completados com o trabalho efectuado por este departamento, que se substancia na realização de reuniões entre representantes dos centros e do departamento, da leitura das actas das reuniões das Comissões de Fiscalização dos centros protocolares e da análise das contas de gerência.

- h) Tendo subjacente a informação recebida neste âmbito, o departamento elabora anualmente um “Relatório de Actividades dos Centros Protocolares” que apresenta uma análise detalhada da informação relativa à execução física e financeira e a disponível referente ao financiamento comunitário. Consta-se que o relatório referente a 2001 é claro, objectivo e de fácil compreensão (vd. ponto V.3.2.2.2.4.2.2).
- i) No período de 1999/2001, foram efectuadas nos Centros Protocolares, respectivamente, cinco, sete e apenas uma visita, a qual se deveu à necessidade de revisão do guião utilizado para este fim pelo IEFP (vd. ponto V.3.2.2.2.4.2.2.).
- j) Visando avaliar o acompanhamento e controlo exercido por estes serviços, seleccionou-se o programa “Aprendizagem – Formação Profissional Inicial em Alternância”. A análise dos processos que constituíram a amostra permitiu concluir que as acções foram controladas através de verificações documentais dos pedidos de pagamento e dos dossiers pedagógico e de saldo e que, embora a Delegação Regional de Lisboa efectue visitas de acompanhamento no âmbito deste programa, não foram objecto de visitas as entidades executoras respeitantes aos processos incluídos na amostra (vd. ponto V.3.2.2.2.4.4).

k) O IIEFP e entidades dos sectores público e privado, podem celebrar acordos de cooperação, através de contrato escrito, com o objectivo de desenvolver projectos específicos, apoiados técnica e/ou financeiramente pelo Instituto (vd. ponto V.3.2.2.2.5).

O acompanhamento e avaliação da execução desses acordos compete a uma Comissão Paritária/Comissão de Acompanhamento, a qual pode solicitar à estrutura regional do IIEFP os meios técnicos necessários para este fim, sendo, no entanto, da responsabilidade do Departamento de Planeamento Estratégico a coordenação, acompanhamento e avaliação global destes acordos (vd. ponto V.3.2.2.2.5).

l) Ainda nesta área, o IIEFP apoia entidades, pessoas singulares ou colectivas, por si credenciadas, que o requeiram e demonstrem ter idoneidade, capacidade pedagógica e meios humanos, administrativos, técnicos e económicos para o completo desempenho das suas funções (vd. ponto V.3.2.2.2.6).

m) A avaliação da actividade de acompanhamento e controlo desenvolvida nesta área pela CF e pelos diversos serviços da Sede e Delegações Regionais, foi classificada de regular (vd. ponto V.3.2.2.2.7)

7. Avaliação global (vd. ponto VI)

Como avaliação global do sistema, considera-se que o SCI se encontra bem estruturado, o controlo operacional se afigura regular devido aos pontos fracos detectados nas entidades que nele intervêm, o controlo sectorial foi qualificado de bom, enquanto que o controlo estratégico apresenta duas qualificações distintas, de bom para uma das entidades intervenientes, a IGF e de regular para a DGO, como a seguir se sintetiza.

Entidades	Tipo de controlo			Observações
	Estratégico	Sectorial	Operacional	
IGF	Bom			
DGO	Regular			Número reduzido de auditorias e de âmbito limitado.
IGMSST	Bom			
IEFP	Regular			Bom controlo das unidades orgânicas pela CF e Assessoria de Auditoria. Controlo deficiente das entidades beneficiárias das verbas concedidas pelo Instituto.

RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões que antecedem e tomando em linha de conta as respostas obtidas no exercício do contraditório, formulam-se as seguintes recomendações:

1.3.1 À IGF

1. Ponderar a realização de auditorias em organismos que actuam na área do emprego e da formação profissional, para além das efectuadas no âmbito dos fundos comunitários.
2. Promover a articulação com outras entidades que operam no SCI, nomeadamente com a DGO, eventualmente através da celebração de protocolos.

1.3.2 À DGO

1. Diligenciar pela elaboração de um manual de auditoria que permita uma execução mais eficiente, uma uniformização dos trabalhos e uma melhor operacionalidade das equipas.
2. Providenciar pela adopção do princípio do contraditório, procedimento indispensável para permitir aos auditados, querendo-o, alegar sobre os factos detectados.
3. Promover a articulação com outras entidades que operam no SCI, nomeadamente a IGF e a IGMSST, para a realização de acções de controlo na área do emprego e da formação profissional.
4. Promover um maior número de auditorias na área em apreço, tendo em vista um melhor controlo das entidades abrangidas pelo SCI.

1.3.3 À IGMSST

1. Diligenciar no sentido de suprir as carências existentes ao nível do sistema informático.
2. Diligenciar pela elaboração de um manual de auditoria, documento que poderá permitir uma melhor uniformização dos trabalhos, uma execução mais eficiente e uma melhor operacionalidade das equipas.
3. Providenciar pela realização, se possível, de um maior número de acções de formação profissional na área do emprego e da formação profissional, tendo em vista uma melhor qualificação dos técnicos/inspectores.

1.3.4 Ao IIEFP

1. Providenciar no sentido de dotar com os necessários recursos humanos qualificados o Centro de Emprego de Picoas, ou outros que careçam de igual recurso, eventualmente através de uma rea-

fecção interna de funcionários, para fazer face ao trabalho técnico interno e às solicitações relativas ao atendimento do público.

2. Promover um maior acompanhamento e controlo, especialmente através de visitas, às entidades que actuam na área do emprego e da formação profissional, quer seja por exigência dos normativos legais subjacentes aos respectivos programas/medidas, quer pelo risco envolvido e/ou pela dimensão financeira.
3. Diligenciar para que haja uma maior articulação entre o Departamento de Emprego e o de Formação Profissional, tendo como objectivo um melhor acompanhamento dos Centros Protocolares que directamente dependem do primeiro departamento.

RELATÓRIOS DE AUDITORIA N.ºS 35, 36, 37 E 38/2003-2ºS

Conselheiro Relator
Mira Mendes

Processos n.ºs 6, 7, 8 e 12/03 - AUDIT
2 de Outubro de 2003

ASSUNTO: Auditorias a Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros

- AUDITORIA FINANCEIRA
- AUDITORIA INTEGRADA
- SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- CONTA DE GERÊNCIA
- CONTABILIZAÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS
- INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL
- INFORMAÇÃO DE CABIMENTO
- AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS
- INVENTÁRIO
- AQUISIÇÃO DE BENS
- PAGAMENTO INDEVIDO
- CONTRATATAÇÃO DE PESSOAL
- SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES
- RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA
- LIVROS DE CONTABILIDADE OBRIGATÓRIOS ESCRITURADOS

CONCLUSÕES

A realização de auditorias a SEMNE – Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros incidiu sobre os Consulados de Portugal em Genebra, em Paris, em Nogent-sur-Marne e em Versalhes.

As auditorias foram executadas em conformidade com as políticas, normas e orientações sobre práticas adoptadas pelo Tribunal, semelhan-

tes às orientações internacionais de auditoria geralmente aceites e visaram o exame da contabilização apropriada das receitas – e, em particular, da correcta aplicação da Tabela de Emolumentos Consulares – das despesas, dos bens patrimoniais e dos saldos existentes e sua salvaguarda bem como o exame da legalidade e da regularidade das operações subjacentes relativas ao exercício de 2001. Complementarmente, recolheram-se elementos visando apreciar a eficácia local do SGC - Sistema de Gestão Consular (sistema informático de gestão dos processos administrativos) o qual comporta o registo das receitas correspondentes aos actos consulares.

O exame dos sistemas de gestão e de controlo interno detectou insuficiências nos procedimentos instituídos e nos registos contabilísticos.

As amostras de transacções de receita, seleccionadas para a execução de testes substantivos, não revelaram casos de incumprimento na aplicação da Tabela de Emolumentos Consulares. Porém, para além dos emolumentos foram liquidadas e cobradas importâncias (sobretudo relativas a comunicações) sem inscrição orçamental e foram efectuadas despesas, por elas financiadas, sem prévia entrega nos cofres do Estado, não estando os correspondentes fluxos financeiros reflectidos nas contas de gerência.

Relativamente à fiabilidade das contas dos citados Consulados relativas a 2001, o Tribunal de Contas formulou opiniões globalmente favoráveis, embora com as reservas, quanto à forma da respectiva apresentação, mencionadas nos Relatórios correspondentes. Porém, relativamente à legalidade e regularidade das demonstrações financeiras e das operações subjacentes, não foi possível formular uma opinião favorável em virtude da incidência e natureza das deficiências detectadas as quais determinaram a formulação de um conjunto de reservas adicionais, bem como ênfases e recomendações concretas.

Entre as observações e recomendações comuns releva que:

- a) deverá ser apresentada uma conta de gerência única, reflectindo todo o movimento financeiro do exercício;
- b) os inventários deverão mencionar os valores e as datas de aquisição dos bens e estes deverão ser registados individualmente - sem-

pre que sejam de valor unitário não negligenciável - e estar identificados por um sistema apropriado de numeração ou codificação;

- c) toda a despesa deve ser objecto de informação de cabimento e de autorização, devendo aquela ser registada e, esta, escrita;
- d) deverão ser empreendidas as diligências necessárias no sentido de se assegurar que a contratação de Pessoal local é conforme com a legislação;
- e) devem ser empreendidas diligências apropriadas ao carregamento do SGC com a informação relativa aos utentes só existente em suporte papel.

Reportadas especificamente a um (ou a alguns) Consulados, destacam-se as observações e recomendações seguintes:

- a) foram efectuados adiantamentos de vencimentos a pessoal integrado no quadro único de vinculação, à margem dos dispositivos legais aplicáveis [*Nogent-sur-Marne*];
- b) não foram escriturados os livros de contabilidade obrigatórios (aliás susceptíveis de ser suportados, documentalente, por meios informáticos) [*Genebra*];
- c) deverão ser tomadas providências no sentido de resolver casos concretos de segregação do exercício de funções incompatíveis por natureza [*Genebra e Paris*];
- d) deverão ser efectuadas, mensalmente, reconciliações dos saldos das contas bancárias [*Genebra e Nogent-sur-Marne*].

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 41/2003-2ªS

Conselheiro Relator:
Mira Crespo

Processo n.º 18/02 -AUDIT
30 de Outubro de 2003

**ASSUNTO: Auditoria ao Município de S. João da Madeira –
GERÊNCIA de 2001.**

- AUDITORIA FINANCEIRA
- CONTA DE GERÊNCIA
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- PLANO DE ACTIVIDADES E ORÇAMENTO
- ELABORAÇÃO DE BALANÇOS
- RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA
- BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO
- SUBSÍDIO
- ARRECADAÇÃO DE RECEITAS
- DESPESA AUTORIZADA MAS NÃO CABIMENTADA
- PROCEDIMENTO CONCURSAL
- EMPREITADA
- FORNECIMENTO

CONCLUSÕES

- Autorização de despesas e correspondentes pagamentos, no ano de 2001, sem a existência de Plano de Actividades e Orçamento aprovados pelo órgão deliberativo. A Câmara Municipal utilizou ilegalmente entre 1999 a 2001 o PAO aprovado em 1998 com as sucessivas alterações (ponto 3);
- Inexistência de evidências em termos de registos de bens do domínio público (ponto 4.2.1.);

- Conciliações e reconciliações bancárias efectuadas pelo Tesoureiro (ponto 4.2.1.).
- Inexistência de regulamento para a cobrança das receitas e a guarda temporária de valores por entidade diferente da tesouraria no posto de cobrança do Complexo Desportivo das Corgas, (ponto 4.2.1.).
- Despesas autorizadas sem prévia cabimentação (ponto 4.2.1.).
- Não realização de balanços à tesouraria desde Julho de 2001 (ponto 4.2.1.).
- Não liquidação e cobrança das receitas relativas a documentos de cobrança virtual no montante de 28.403.703\$50 (ponto 4.3.2.2.);
- Inexistência de um cadastro por entidade subsidiada onde se evidencie a legalidade da sua constituição e onde constem os elementos relacionados com a mesma, devidamente actualizados (ponto 4.3.3.3);
- Inexistência de controlo a posteriori dos subsídios atribuídos, de forma a garantir que as verbas foram canalizadas para o fim previsto (ponto 4.3.3.3);
- Fraccionamento de despesa e conseqüente adjudicação do fornecimento de “outdoors” por concurso limitado sem apresentação de candidaturas cuja contratação, em função do valor (17.035.000\$00) exigia o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio (ponto 4.3.3.6.2).
- Fraccionamento de despesa e conseqüentes adjudicações de fornecimentos (de mobiliário urbano / colunas de iluminação e candeeiros) por ajuste directo cujas contratações, em função do valor, exigiam o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio. Montantes:

22.112.000\$00 -----(ponto 4.3.3.6.3)

18.404.040\$00 -----(ponto 4.3.3.6.4)

RECOMENDAÇÕES

- a) Face às situações vertidas no presente Relatório, recomenda-se ao executivo municipal a adopção das seguintes medidas:
- Elaboração de normas de controlo interno à luz do estatuído no ponto 2.9 do POCAL;
 - Implementação de procedimentos de controlo por parte dos serviços emissores de receita, sobre os bilhetes vendidos no Complexo Desportivo das Corgas;
 - Tramitação sequencial da realização das despesas, de acordo com os preceitos legais, de modo a que todas as despesas sejam cabimentadas antes de serem autorizadas;
 - Elaboração de Balanços à Tesouraria nos termos legais;
 - Organização de cadastros das entidades subsidiadas de forma a ser possível aferir da sua constituição legal e dos fins que prosseguem, bem como do controlo dos subsídios atribuídos,
 - Estabelecimento de periodicidade e designação de um responsável não afecto à tesouraria e que não tenha acesso às contas correntes das instituições bancárias para efectuar as reconciliações bancárias, de modo a permitir um efectivo controlo das contas bancárias;
 - Cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 30.º da Lei n.º 42/98, de 06/08 com vista à arrecadação tempestiva das receitas virtuais existentes;
 - Respeito pelos procedimentos concursais referentes às empreitadas e fornecimentos de bens e serviços, consignados na legislação aplicável.
- b) À Assembleia da República e ao Governo sugere-se que, por via legislativa, seja expressamente regulada a situação constatada neste relatório de uma Câmara Municipal, durante três anos consecutivos, ter desenvolvido a sua actividade sem ter Planos de Actividades e Orçamentos aprovados pela Assembleia Municipal.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 47/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Lia Correia

Processo n.º 3/02 -AUDIT
4 de Dezembro de 2003

ASSUNTO: Auditoria de Gestão ao HDS-HNSR-HSS. Relatório Global — Análise Comparativa.

- AUDITORIA OPERACIONAL
- DESEMPENHO DA ACTIVIDADE HOSPITALAR
- AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E DA EFICIÊNCIA
- CONTRATATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE
- MODELO DE GESTÃO HOSPITALAR
- GESTÃO TIPO EMPRESARIAL
- ORGANIZAÇÃO INTERNA
- ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE
- CONTROLO DE QUALIDADE
- GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS
- CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO
- INCENTIVO FINANCEIRO
- APROVISIONAMENTO
- SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA
- MATERIAL HOSPITALAR

CONCLUSÕES

► Objectivos Definidos no âmbito da Política Nacional

■ Nas medidas de política de saúde elencadas nas Grandes Opções do Plano, de 1999 e 2000, não foram definidas prioridades. Nas GOP de 2001, para além da estratégia global, são já definidas intervenções prioritárias.

■ Nos objectivos fixados nos orçamentos-programa do HDS e HNSR e no contrato-programa do HSS, existe uma correlação com as linhas de intervenção da política nacional de saúde definidas nos Programas de Governo e nas GOP.

■ O processo de contratualização (negociação, acompanhamento e avaliação da execução), da responsabilidade da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, através da respectiva Agência de Contratualização dos Serviço de Saúde, não teve, ao longo do triénio 1999/2001, uma prestação uniforme e constante, contrariamente à Administração Regional de Saúde do Centro.

■ A ARSC, através da respectiva Agência de Contratualização, desempenhou as suas funções de negociar e acompanhar a execução e avaliação do contrato-programa do HSS; por sua vez, a ARSLVT através da sua Agência, não exerceu as funções que lhe foram atribuídas, não tendo cumprido uma das suas principais missões: “participar na avaliação dos ganhos em saúde e bem-estar obtidos com os recursos financeiros gastos”.

► **Prossecação dos Objectivos Fixados - Eficácia**

■ O HSS não alcançou as metas programadas em 1999; em 2000 ficou próximo das metas previstas tendo atingido em 2001, genericamente, os objectivos programados. O HDS e o HNSR registaram, ao longo dos três anos, desvios significativos entre o programado e o realizado, tendo na globalidade ficado aquém do previsto.

■ A divulgação pública do Relatório de Gestão (através da Internet), é feita apenas pelo HSS, garantindo, assim, o direito à informação por parte do cidadão/contribuente.

► **Comparação entre os Modelos de Gestão Tradicional e de tipo Empresarial**

■ As diferenças entre o modelo tradicional de gestão (HDS e do HNSR), no período analisado, e o modelo de gestão de tipo empresarial (HSS), em que são permitidas algumas regras de gestão privada, manifestam-se, essencialmente (no último):

- Na contratação (contratos individuais de trabalho);
- Na organização interna (existência de quatro Centros de Responsabilidade/centros de custos, onde se inserem os serviços);
- No aprovisionamento (normas de direito privado para a contratação de bens e serviços);
- Na existência de prémios (incentivos financeiros) baseados na avaliação do desempenho.

► Eficiência da Gestão

■ Uma análise comparativa de eficiência económico - financeira a nível nacional mostra que o HSS surge como um dos hospitais eficientes. A mesma análise evidencia que os Hospitais de Santarém e do Barreiro, deveriam ter produzido mais com os recursos despendidos.

■ Relativamente aos custos associados às áreas seleccionadas, registou-se o seguinte:

- Custo por doente socorrido – o HDS e o HNSR, apresentam custos manifestamente superiores, na ordem dos 159% e 230%, respectivamente, ao HSS;
- Custo por consulta – o HSS é o único que apresenta decréscimos ao longo do triénio (19,3%). No HNSR verifica-se um decréscimo de 7, 2%, mas apenas em 2001, tendo havido um aumento do custo, entre 1999 e 2000, em cerca de 26,5%. No HDS, o custo aumentou, entre 1999 e 2001, em 41,3%.
- Custo unitário por doente saído – houve um aumento, ao longo do triénio, nos três hospitais, sendo esse aumento mais acentuado no HNSR;
- Custo por intervenção – no HSS e no HDS o custo por intervenção decresceu, no triénio, em 26,4% e 2,6%, respectivamente. O HNSR assinalou, no mesmo período, um aumento de 18,6%.

■ Da análise comparativa entre, o HDS, o HNSR, o HSS e os hospitais da rede pública espanhola INSALUD - Grupo 21 e do Reino Unido², concluiu-se que³:

¹ O sistema espanhol INSALUD considera cinco grupos de hospitais. O Grupo 2, que inclui os hospitais gerais de área, é o que mais se aproxima dos hospitais distritais portugueses.

² Os resultados basearam-se em 31 hospitais de dimensão semelhante à dos hospitais portugueses analisados.

- Em qualquer um dos três hospitais portugueses existe um maior volume de urgências do que na média nos hospitais do INSALUD - Grupo 2 e do Reino Unido;
 - Nos hospitais portugueses a importância relativa das consultas, em termos de actividade, é menor face aos hospitais do sistema INSALUD;
 - No internamento, a demora média do HDS e do HNSR aproxima-se da média do Grupo 2, mas é superior à dos hospitais do Reino Unido. No HSS o valor é substancialmente inferior quer comparado com os hospitais portugueses quer com os espanhóis e os do Reino Unido;
 - A taxa de ocupação é sensivelmente a mesma nos hospitais portugueses, mas consistentemente mais elevada em Espanha;
 - Na actividade cirúrgica, o HSS surge com os melhores indicadores de produtividade, sobrepondo-se claramente aos restantes hospitais (auditados e do Grupo 2), aproximando-se o HDS e o HNSR dos hospitais espanhóis.
- Somente o HNSR assinalou um decréscimo na produtividade normal, com contrapartida num aumento da actividade do PPA e das listas de espera, o que subverte o princípio patente nos programas de recuperação das listas de espera que não devem substituir-se ou serem impeditivos de uma produtividade normal e programada dos serviços.
- O peso mais significativo de cirurgias realizadas ao abrigo do PPA, face à actividade normal, foi registado no HDS.

► Adequação da Oferta à Procura

- Da comparação da percentagem de doentes transferidos da Urgência para outros hospitais face ao total de doentes socorridos, conclui-se que, em 2001, o HDS foi o que apresentou a menor percentagem, com 0,73 %, seguido pelo HSS, com 1,15% e pelo HNSR, com 1,76%.

³ Vide Relatório do Consultor Externo "Os Sistemas Nacionais de Saúde da União Europeia, Principais Modelos de Gestão Hospitalar e Eficiência no Sistema Hospitalar Português". – Apcns.

► Avaliação da Qualidade dos Serviços Prestados

■ Da avaliação global dos três hospitais no que respeita à qualidade dos cuidados de saúde prestados, conclui-se que:

- Nos indicadores de qualidade, é o HSS que apresenta melhor desempenho, estando também em geral acima da média do grupo ou nacional;
- No tipo de reclamações, a maior percentagem, em qualquer dos três hospitais, recai na “organização e gestão”;
- O serviço que apresenta um número mais elevado de reclamações é a “Urgência”, com destaque para o HNSR;
- O grupo profissional mais abrangido pelas reclamações é, no HSS, o pessoal médico, enquanto no HDS e no HNSR é o pessoal dirigente;
- Quanto ao grau de satisfação do utentes nas áreas objecto de selecção o HSS é avaliado com um grau de satisfação superior aos restantes.

► Recursos Humanos e Regimes Remuneratórios

■ O número de médicos por habitante (3,2 por mil) existente em Portugal encontra-se dentro dos valores europeus (3,4 por mil), contrariamente ao pessoal de enfermagem, em que se denota alguma carência, tendo em conta que existem em Portugal cerca de 3,8 enfermeiros por cada mil habitantes, significativamente abaixo da média europeia, de 7,5 por mil⁴.

■ A fixação anual de uma dotação de pessoal prevista no contrato-programa, através da negociação entre a ARSC e o HSS, mostrou-se propiciadora de uma melhor gestão dos recursos, comparativamente com a dotação global de pessoal (quadro de pessoal) fixada nas Portarias dos hospitais de Santarém e do Barreiro, porque permitiu ajustar a contratação de acordo com as necessidades do hospital.

■ A avaliação mensal do desempenho dos profissionais (utilizando indicadores de rentabilidade, efectividade, eficiência e satisfação) no HSS, e a atribuição de incentivos traduzidos em prémios de produtividade mensais e bolsas de investigação anuais, potenciou ganhos de eficiência.

⁴ Fonte: OECD Health Data 2002.

■ O HSS regista o menor peso das despesas com pessoal relativamente ao subsídio de exploração (65%), seguindo-se o HDS (89%) e o HNSR (90%).

► **Consumo de Produtos Farmacêuticos e de Material de Consumo Clínico**

■ Nos três hospitais, os custos com “Produtos Farmacêuticos” e com “Material de Consumo Clínico” atingiram mais de 90% do total dos “Custos com Mercadorias Vendidas e Consumidas”. O aumento da rubrica “Produtos Farmacêuticos” deveu-se aos medicamentos, com um peso de cerca de 80% do total dos produtos.

■ As formas de distribuição de medicamentos existentes no HSS, associadas às auditorias que o hospital promove de controlo de medicamentos e ao método utilizado na distribuição do material de consumo clínico, contribuem para que exista uma gestão racional dos produtos e um controlo efectivo do material.

■ No HDS a ruptura de stocks no material de consumo clínico é consequência de um controlo deficitário e da ausência de informação actualizada dos movimentos da Farmácia. Situação idêntica ocorre no HNSR.

► **Situação Económico-Financeira**

■ O financiamento do SNS caracteriza-se por ser suportado, essencialmente, pelo OE e por a distribuição dos meios financeiros pelas instituições ser definida, na sua quase totalidade, centralmente pelo Ministério da Saúde por via do IGIF. Este sistema de financiamento 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 o acesso e a prestação de cuidados de saúde às populações.

■ O financiamento dos hospitais e das ARS tem vindo, nos últimos 5 anos, a privilegiar de forma progressiva os dados relativos ao factor produção em detrimento dos dados históricos. E mesmo no que se refere à ponderação do factor produção, cumpre registar que têm vindo progressivamente a ser introduzidas algumas variáveis.

■ No que respeita à cobrança das receitas próprias, em 2001, o HSS mostrou ser o mais eficaz, apresentando uma taxa de cobrança dessas receitas de 60%, enquanto o HDS e o HNSR apenas conseguiram cobrar cerca de 30%.

■ Relativamente à despesa efectuada, em 2001, nas rubricas “Compras”, “Subcontratos” e “Imobilizado”, o HSS foi o que revelou maior capacidade financeira para satisfazer os encargos assumidos, quando comparado com o HDS e o HNSR.

RECOMENDAÇÕES AO MINISTRO DA SAÚDE

■ Na definição dos objectivos da política de saúde e dos instrumentos para a sua prossecução deverão privilegiar-se mecanismos de aumento da produtividade através de uma eficiente utilização de recursos técnicos, financeiros e humanos.

■ O Ministério da Saúde deverá desenvolver metodologias que promovam uma melhor organização e prestação de cuidados, para que os recursos envolvidos sejam utilizados de forma criteriosa e racional, designadamente na definição de prioridades, nos processos de produção de cuidados e na avaliação dos resultados obtidos.

■ As Administrações Regionais de Saúde deverão, em articulação com a Unidade de Missão “Hospitais S.A.” e com o IGIF, assegurar a negociação, o acompanhamento e a avaliação dos Contratos/Orçamentos-Programa, de forma a garantir uma melhor utilização dos recursos públicos para a saúde com ganhos de eficácia, qualidade e equidade nos cuidados de saúde a prestar.

■ O Ministério da Saúde deverá, com vista a uma análise comparativa, obter e utilizar nas suas avaliações de resultados alguns padrões de referência de melhores práticas nacionais e internacionais. A utilização desses indicadores proporcionarão uma avaliação mais rigorosa da eficiência do desempenho, na medida em que não se limita a comparações com valores médios.

■ O Ministério da Saúde, através das respectivas Administrações Regionais de Saúde, deverá avaliar os efeitos dos programas de recuperação de listas

de espera sobre a actividade normal hospitalar e a evolução da dimensão das listas de espera.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 49/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Alves Cardoso

Processo n.º 28/02 -AUDIT
18 de Dezembro de 2003

ASSUNTO Auditoria DE GESTÃO FINANCEIRA ao Projecto do Programa PIDDAC “Construção” IP3 – Vila Verde de Raia - Figueira da Foz

- AUDITORIA DE PROJECTO OU PROGRAMA
- AUDITORIA OPERACIONAL
- AUDITORIA FINANCEIRA
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- PATRIMÓNIO DO ESTADO
- CONCURSO PÚBLICO
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
- CUSTO GLOBAL DA OBRA
- TRABALHOS A MAIS
- PAGAMENTO INDEVIDO
- DONO DA OBRA
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- CABIMENTAÇÃO
- PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL
- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
- EXPROPRIAÇÃO
- REVISÃO DE PREÇOS

CONCLUSÕES

NOTA PRÉVIA

As conclusões que adiante se apresentam, relativas ao universo IP3, resumem insuficiências detectadas no decurso desta auditoria.

Estas conclusões não invalidam o esforço meritório que foi desenvolvido por todos os auditados e em especial a qualidade e competência dos quadros e do pessoal da JAE nas suas sucessivas mutações.

Finalmente, importa destacar o espírito de colaboração que foi encontrado por parte dos dois sucessivos Presidentes do Conselho de Administração, dos Administradores e dos quadros dirigentes e pessoal do ICOR /IEP contactado.

RESUMO

- 1. Desconhecia-se o custo do IP3** – Até à data desta auditoria, a JAE/ICOR/IEP desconhecia o custo global do IP3 e seus acessos, não existindo no sistema de informação de gestão uma contabilidade orçamental e de custos por secções, departamentos e produtos. Apenas existia uma contabilidade pública com as insuficiências e limitações conhecidas.
- 2. A avaliar pelos dados relativos ao IP3, com a ressalva do ICOR para os anos posteriores à sua constituição (1999), o sistema de informação de gestão e de controlo de custos confinava-se a uma verificação pontual de cabimentação e tesouraria: um sistema insuficiente para a constituição de painéis de controlo adequados a cada nível hierárquico.**
- 3. Estimativa do custo do IP3** – Os 158 km de IP3 e seus acessos levaram 20 anos a executar e custaram, a preços de 2001, cerca de 520 milhões de euros, sendo 102 milhões para os acessos e 418 milhões para o IP3 propriamente dito. Cerca de 10% do custo destinou-se a estudos e projectos, 2% a expropriações e o restante a empreendimentos. Daquela verba, 75% (390) refere-se a fundos PIDDAC pagos e cerca de 25% (130) a fundos comunitários.
- 4. Um custo ineficiente** – A Norscut propõe-se investir, nos cinco anos subsequentes, 500 milhões de euros para construir, por sua conta e risco, os 116 Km que faltam para terminar o IP3, *mas agora em auto-estrada*.

Por km, a auto-estrada da Norscut custará mais 36% que o itinerário principal IP3. Em acidentes e vítimas mortais será seguramente um cus-

to inferior, visto que aqueles 158 km do IP3 apresentaram, de 1999 a 2001, o maior número de vítimas mortais entre os IP's.

5. **Deficiências de gestão** – Existem evidências de várias deficiências de gestão, particularmente no que toca às funções administrativa, financeira, planeamento e controlo.
6. São várias as evidências de que os processos de decisão sobre estudos, projectos e empreendimentos não estão subordinados às competências financeira, administrativa, de planeamento e controlo. São decisões autónomas da produção «justificadas» ou «sanadas» à posteriori, no âmbito das restantes funções.
7. As suspensões, ainda que parciais, dos trabalhos devido à falta de terrenos expropriados evidenciam deficiências na gestão e planeamento, designadamente quando, como aconteceu no IP3 – VCD – LMMA, entre a adjudicação e o contrato de empreitada decorreram 5 meses e entre a data do contrato e o início da contagem para a execução da empreitada decorreram mais 4 meses.
8. Foi invertida a sequência de formalidades previstas no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, por virtude de terem sido adjudicados Trabalhos a Mais e compensados por Trabalhos a Menos (MTMM) e elaborados os correspondentes autos de medição já depois de executadas e recepcionadas as obras.
9. Foram pagos trabalhos a mais sem a correspondente aprovação e celebração prévia de contrato, através de medições artificiais de artigos contratuais com valor equivalente. A regularização posterior destes pagamentos, através dos autos de medição correspondentes a trabalhos a mais, determinou a inclusão de artigos contratuais com quantidades negativas. Este procedimento viola o estipulado nos artigos 177º e 183º, respectivamente, do Decreto-Lei n.º 48 871, de 11 de Fevereiro de 1969 e do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, pondo em causa o efectivo controlo da execução física da empreitada, com consequências gravosas para o Dono da Obra no cálculo da revisão de preços.
10. Com consequências para a economia da empreitada, identificaram-se actuações da fiscalização não conformes às funções que lhe estão legalmente cometidas, designadamente as constantes das alíneas l), n), o) e p) do art.º 161 (*Funções da fiscalização*) e do art.º 163º (*Modos de*

actuação da fiscalização) do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro. Com efeito, mesmo nos casos em que a lei o obriga (casos da suspensão dos trabalhos pelo Dono da Obra, art.º 167º, por facto não imputável ao empreiteiro, art.º 171º, e em caso de força maior, art.ºs 176º e 178º, todos do citado diploma), não foram elaborados e submetidos a conhecimento/decisão superior os autos de ocorrências que conferiam ao empreiteiro o direito a ser ressarcido de prejuízos sofridos. Geraram-se, assim, situações irregulares, posteriormente ratificadas em processos de decisão deficientemente instruídos, ou seja, sem elementos que habilitassem o órgão decisor a fundamentar, qualificar e quantificar financeiramente os actos a praticar.

11. O Dono da Obra aceitou que a fiscalização dependesse do fiscalizado, relativamente a fornecimento de viaturas, combustíveis e respectiva manutenção, para o exercício corrente das suas funções.
12. No período de gestão da JAE observaram-se situações de contratos de trabalhos a mais não reduzidos a escrito e, conseqüentemente, sem que fossem enviados ao Tribunal de Contas e por ele visados, contrariamente ao disposto no art.º 4º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, e com violação do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, regulado, nos casos vertentes, pelos Decretos-Lei n.º 48 871, de 28 de Fevereiro de 1969 e n.º 405/93, de 10 de Dezembro.
13. **Pagamentos em excesso a reembolsar ao ICOR/IEP** – Por virtude de deficiências nas funções de gestão e em particular no sistema de controlo, apuraram-se as seguintes importâncias indevidamente facturadas e pagas que deverão ser regularizadas ao ICOR/IEP:
 - ◆ Na empreitada “Construção do lança IP3 / IP5 entre o Fail e o IP5” foram indevidamente pagos 128 837 498\$00 (642 638,73 €) resultantes de: (1) uma revisão de preços reportada a data indevida, de que resultou pagamento em excesso de 2 235 272\$00 (11 149,49 €); (2) transcrição errada para o MTMM, de qualificação indevida de trabalhos de escavação com recurso a explosivos e da não aplicação do critério de medição contratual, de que resultou, no seu conjunto, um pagamento em excesso no total de 126 602 227\$00 (631 489,24 €).
14. Inadequação da cultura institucional de responsabilização e ausência de objectivos institucionais – Globalmente, na JAE/JAE-SA/IEP/ICOR não se reconheceu uma cultura institucional consagrada à responsabili-

zação, eficiência de custos e satisfação do utente, nem um espírito de corpo motivado e voltado para objectivos colectivos precisos, reconhecidos e aceites. Antes se observou uma instituição seccionada em departamentos quase estanques, com direcções defensivas, fechadas sobre si próprias e voltadas apenas para a hierarquia e o cumprimento burocrático de preceitos e normas. Não obstante, reconheceu-se a qualidade dos Directores, dos quadros técnicos e do pessoal contactado e mesmo uma consciência dos problemas que foram sendo detectados e o conhecimento de vias de solução.

15. Deficiências no sistema de controlo sobre as facturas – Violaram-se princípios básicos de um sistema de controlo:

- ◆ Em diversas facturas pagas sem uma descrição correcta que permita a sua conferência, sem a assinatura de um responsável pela recepção efectiva dos serviços ou bens e sem o visto de outro responsável pela sua reverificação, designadamente nas facturas relativas aos contratos de controlo de qualidade e assistência técnica à obra IP3-VCD-LMMA e no contrato de assistência técnica à obra de alteração da rasante entre os km's 17+244.618 e 23+802.051;
- ◆ Em casos de pagamento de facturas ao adjudicatário em condições mais gravosas que as constantes do contrato.

16. Política do facto consumado – O estudo, a proposta, a autorização, a formalização da adjudicação (quase sempre por ajuste directo) e a contratação foram produzidos com efeitos retroactivos, meses depois dos factos consumados. Tratando-se da prestação de serviços de assistência técnica, controlo de qualidade e outros, impossibilitou-se, deste modo, a competente verificação das prestações e contraprestações contratuais retroagidas, bem como a aplicação de outros regimes de adjudicação e a eventual proposição de alternativas mais económicas. Tratando-se de obras, perdeu-se, por esta via, a oportunidade da fiscalização e comprovação de aplicação de certos trabalhos e materiais.

17. São quase inexistentes os estudos económicos ou as análises de investimento na fundamentação de decisões que aplicam verbas significativas.

18. Foi frequente a aceitação e aprovação retroactiva de prorrogações do prazo de execução da obra já após a sua conclusão e recepção, fundamentadas em atrasos na aprovação de projectos de desvios provisórios, em alterações ao projecto por acréscimo de nós, na indisponibilidade de

terrenos, em intempéries e outros. Estes factos não se encontram devidamente comprovados por autos de suspensão, elaborados pela Fiscalização, nos termos do art.º 168º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, ou comprovados por requerimentos tempestivos do empreiteiro, visados pela fiscalização. Fica ainda por demonstrar de que forma e em que prazo os factos referidos condicionaram o normal desenvolvimento dos trabalhos da empreitada e quais os fundamentos de facto e de direito para a sua concessão.

19. Verificaram-se aumentos dos valores das revisões de preços em consequência de prorrogações dos prazos de execução contratuais cuja legalidade de aprovação carece de fundamento de direito ou de facto. As prorrogações de prazos resultaram, umas vezes, de trabalhos a mais incluídos em contratos adicionais, mas de facto configurando obra nova, outras vezes da consideração de perturbações na execução dos trabalhos, sem que a proposta de concessão da prorrogação tenha como base autos de suspensão de trabalhos.
20. Identificou-se uma situação em que o cálculo e liquidação da revisão de preços da empreitada, de que resultou pagamento em excesso, ocorreu antes da aprovação da prorrogação de prazo, pré-requisito indispensável para essa liquidação e pagamento.
21. **Prazo injustificado nos contratos de prestação de serviços** – No caso do adicional ao controlo de qualidade sobre a obra IP3 – VCD – LMMA autorizou-se, em Junho, e contratou-se com efeitos retroactivos, em Setembro, de 2002, o prolongamento do contrato para os meses de Fevereiro, Março e Abril desse ano, quando a recepção provisória da obra já ocorrera em Março próximo passado.

A facturação excedentária seguiu ininterrupta até Julho de 2002, só vindo a ser revertida por notas de crédito, a partir de Agosto desse ano, mas apenas quanto às facturas de Maio, Junho e Julho.

A assistência técnica à empreitada IP3 – VCD – LMMA foi contratada em Junho de 2000 com efeito retroagido ao início da mesma (Setembro de 1999). Foram 9 meses de retroacção de que não existe prova documental dos serviços prestados. O contrato foi efectuado a preço fixo pelo período de execução da empreitada – *estimada* em 750 dias – *terminando após a entrega do relatório de encerramento da vistoria final da obra*. Porém, porque o prazo inicial foi excedido, celebrou-se um

contrato adicional por um prazo fixo de 8 meses quando, à data da celebração deste, a conclusão da empreitada era já estimada para daí a 6 meses.

Assim, ainda que se justificasse um contrato adicional, dever-se-ia ter contratado por 6 meses ou mensalmente em função do serviço que viesse a ser efectivamente prestado.

A Assistência Técnica à alteração da rasante entre os km 17+244.618 e 23+802.051 da obra IP3 – VCD – LMMA foi proposta em Julho, autorizada em Setembro e contratada em Dezembro, de 2001, por um prazo fixo de 270 dias, tendo a empreitada terminado, não em Agosto de 2002, mas, de facto, em Fevereiro de 2002. O pagamento foi, todavia, integral pelos 270 dias, invocando-se, em Março de 2002, que a assistência técnica se iniciara em Maio de 2001. Além disso, não existindo os relatórios mensais e os documentos fotográficos exigidos pelo contrato, propôs-se na mesma altura – Março de 2002 – que fossem substituídos por um único relatório final, o que foi aceite.

22. Gestão insuficiente na defesa dos interesses patrimoniais do Estado

– Há evidências de falta de apuramento de responsabilidades, execução de direitos de indemnização ou compensação, cobrança de juros de mora, cobrança de multas, negociação financeira de contratos e outros.

23. No caso dos desmoronamentos na faixa esquerda da plena via, aos km 21+975 e 22+175, contratou-se uma entidade independente, o LNEC, para apurar as responsabilidades técnicas dos vários intervenientes, mas a JAE/IEP/ICOR acabou por suportar os encargos com o parecer do LNEC e a reparação dos danos. Os intervenientes tecnicamente responsáveis obtiveram ainda contratos para a reparação de danos.

24. No caso do IP3-Construção do lanço E (Raiva/Trouxemil) e da Construção da variante AEN2 em Faíl foram elaborados autos de recepção com efeitos retroactivos, reportados a três anos antes, ou seja, a data anterior à efectiva conclusão da parte da empreitada em causa (estrada), como resulta dos autos de medição de trabalhos. Em ambos os casos foi elaborado auto de recepção definitiva cerca de um ano antes de terminado o prazo de garantia contratual (obras de arte).

25. Verificou-se a libertação das garantias prestadas para caução e reforço muito tempo depois da recepção definitiva da empreitada, ou da data

em que deveria ter ocorrido a vistoria para efeito da extinção da caução, o que conferiu aos empreiteiros o direito a reclamar juros de mora.

26. O IEP – ex-ICOR – pagou na empreitada de construção do lançamento IP3/IP5 entre o Fail e o IP5, pelo desvio provisório e reposição das condutas da rede de águas e esgotos na EN 16, três vezes mais do que aquilo que teria pago a preços de mercado.
27. **Parcelas sobrantes não registadas como património da JAE/IEP –**
No período em que a ex-JAE teve a seu cargo a responsabilidade da gestão patrimonial, apesar de milhares de expropriações realizadas em todo o país, de um modo geral, os bens imóveis não foram inscritos na matriz e registados nas respectivas Conservatórias do Registo Predial, partindo as poucas iniciativas de registo da necessidade de dar resposta a solicitações de exercício do direito de reversão ou de aquisição de parcelas sobrantes por parte dos expropriados ou de particulares interessados.
28. Assim, até à extinção da JAE – 25 de Junho de 1999 – de um universo que ainda hoje não se encontra quantificado mas que o IEP estima na ordem das centenas de milhares de bens expropriados, os imóveis que se encontravam inventariados no programa de gestão do imobilizado atingiam, apenas, os 790 bens.
29. A reconstituição deste património começou, todavia, a ser efectuada pelo IEP que formulou e tem em prática uma metodologia que se mostra capaz, em geral, de efectuar a regularização matricial e de registo deste património, bem como de proceder à determinação do seu valor.
30. No entanto, apesar deste trabalho, quer os bens do domínio público quer os bens do domínio privado do IEP não se encontram ainda, na sua maioria, devidamente legalizados – descritos, localizados, inscritos matricialmente e registados – estimando-se a necessidade de regularizar mais de 100 000 parcelas expropriadas.
31. Parte destas parcelas encontra-se apenas titulada por contratos-promessas, originando dificuldades na sua legalização.
32. Não sendo conhecido e, conseqüentemente, não se encontrando avaliado o património resultante das expropriações, designadamente o relati-

vo às parcelas sobrantes, mostra-se impossível efectuar uma estimativa deste valor.

33. **Desvio dos objectivos visados com os concursos públicos** – A validade dos concursos públicos e a concorrência de preços que estes almejam foram frustradas por alterações posteriores e sucessivas ao objecto do concurso, depois de apurado o adjudicatário. Essas alterações foram depois adjudicadas por ajuste directo, com fundamento em urgência, após arrastamento de decisões e processos na JAE/IEP/ICOR ou com fundamento na conveniência de unidade na autoria dos trabalhos. Nalguns casos, adjudicou-se por ajuste directo um estudo ou ante-projecto a um projectista, com fundamento em que se tratava de um «estudo preliminar» ou ante-projecto de valor relativo, e depois adjudicou-se por ajuste directo o projecto ao mesmo projectista, com fundamento em que era conveniente manter a unidade da autoria.
34. Foi o que sucedeu relativamente à execução de estudos e projectos, empreendimentos, assistências técnicas, controlos de qualidade e outros. Os valores inicialmente adjudicados foram ultrapassados, nalguns casos, em mais de 100% e, em geral, numa média que estimamos acima dos 50%, pervertendo os preços de adjudicação inicial pelos quais terão sido excluídos outros concorrentes.
35. Em quase todos os concursos da amostra de empreendimentos, estes tiveram por base projectos de execução que no decorrer da obra foram objecto de alterações de âmbito quase geral. Parte destes concursos foram lançados em fase de ante-projecto, o que obviamente prejudica o normal decurso da empreitada quanto ao seu prazo de execução e potencia, desde logo, trabalhos a mais.
36. Na Construção da variante à EN2I em Faíl e na Construção do lanço IP3 / IP5 entre o Faíl e o IP5 executaram-se trabalhos classificados como trabalhos a mais, quando na verdade se tratava de obra nova.
37. Na alteração da rasante entre os PK 17+225 e 23+850 no IP3 – VCD – LMMA foram adjudicadas, por ajuste directo, alterações ao projecto de execução original decididas súbita e tardiamente, contra a opinião do gestor do empreendimento e do Empreiteiro, para os quais a alteração provocaria desajustamentos consideráveis em locais onde os trabalhos já apresentavam uma evolução significativa.

38. As razões invocadas para as sucessivas alterações foram várias: recomendações políticas, projectos deficientes, concursos abertos em fase de ante-projecto, ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental), plantas parcelares mal feitas, planeamento inadequado, decisões contraditórias ou ziguezagueantes e outras.
39. Nos concursos de empreitadas não existe evidência documental de rigor e objectividade nas análises das propostas feitas pelas Comissões de Análise. Designadamente, as análises não são antecedidas de qualquer densificação de critérios, como “*garantia de boa execução e valor técnico*”, nem do estabelecimento de coeficientes de ponderação para os vários factores. A fundamentação da proposta de adjudicação foi vaga, insuficiente e, ainda que tenha recaído sobre a proposta de mais baixo preço, não foi evidenciado que resulte de qualquer ordenação das várias propostas segundo a ponderação dos factores.
40. **Questionáveis certas adjudicações** – No caso do IP3 – VCD – LMMA, o projecto de execução aceite pela JAE, sujeito a concurso público e adjudicado, sofreu, três anos passados, significativas alterações, todas fundamentadas em erros e deficiências de projecto. Na Remodelação do Nó 3 (Nó de Castro Daire) e no Projecto de Alteração da Rasante em Casais de D.^a Inês, mais especificamente, na reformulação do traçado em perfil longitudinal do troço próximo da povoação Casais de D.^a Inês, km 16+265 a km 17+875, adjudicou-se sem qualquer forma de concurso, ao mesmo tempo e à mesma entidade, o estudo de viabilidade e o projecto que o mesmo justificaria ou não. Nas propostas de um projectista, datadas sucessivamente de 29 de Fevereiro, 2 de Agosto e 17 de Novembro, todas de 2000, relativas à alteração dos projectos de execução das obras PS13, PS 13A, PA 12, PI 13 e PI 15, os honorários propostos variaram, em tão poucos meses, 44%, em três sucessivas propostas para o mesmo trabalho. No caso das propostas do projectista para a elaboração do projecto de execução dos taludes entre os PK 21+950 e PK 22+450 do IP3 – VCD – LMMA, foi aceite, por simples reclamação, uma margem de erro de 50% nas estimativas para o custo das obras sobre as quais se aplicavam os coeficientes normalizados de cálculo para os encargos com estudos e projectos. No contrato de Controlo de Qualidade ao IP3 – VCD – LMMA foram contratados serviços com o adjudicatário em termos substancialmente diferentes dos concursados.

41. Em toda a amostra de empreendimentos, os Cadernos de Encargos incluíam uma cláusula permissiva de dispensa de celebração de adicional ao contrato para alterações nas obras de que resultassem trabalhos a mais cujo valor não excedesse 10% do valor total da adjudicação. No caso da empreitada de “construção do lança IP3 / IP5 entre o Fail e o IP5”, esta foi objecto de declaração de nulidade pelo Tribunal de Contas, no processo de visto, e expressamente afastada no contrato celebrado.
42. **As transformações da JAE e os arquivos documentais e informáticos** – Embora relativamente à amostra de empreendimentos tenham sido apresentadas as contas finais e os mapas de trabalho em forma documental, o arquivo documental e a base de dados informática da JAE/JAE, S.A./ICOR/IEP sobre os custos do IP3 apresentavam lacunas relevantes.
43. As contas finais e os mapas de trabalho informatizados dos empreendimentos ou não existiam ou não estavam disponíveis na sua totalidade. Confrontados com esta situação, os actuais directores departamentais alegaram que as sucessivas transformações da JAE foram feitas sem uma transferência «responsável» dos arquivos documentais e informáticos.
44. Não existiam directrizes sobre os procedimentos de carregamento dos dados nem responsáveis definidos com efectiva autoridade e preparação para esse carregamento, ao nível de cada unidade de custos. Não houve responsabilização pela integralidade e actualidade do carregamento de dados para o controlo.
45. Não era fiável a correspondência entre a base de dados informática e o que consta dos arquivos documentais. Essa desarticulação fragiliza o sistema de controlo, visto que de uma não se passa inequivocamente para outra e vice-versa. Por outro lado, como essa articulação abrange competências directivas diferentes, ninguém respondia por ela.
46. Ao longo da Auditoria não foi possível obter da Direcção de Pessoal uma evolução da orgânica da ex-JAE/ex-JAE, SA/ex-IEP/ex-ICOR/IEP de 1982 a 2002 com indicação dos responsáveis por cada órgão de chefia e direcção.

47. **Avaliações dos terrenos expropriados** – A elaboração das plantas parcelares foi deficiente, desconhecendo-se, no caso da JAE, as diferenças entre os valores de avaliação inicial e final, o que impediu os Auditores de se pronunciarem sobre as mesmas e, conseqüentemente, sobre a regularidade do seu processo. No caso da planta parcelar do IP3 – VCD – LMMA os valores de avaliação subiram, no ano de 1997, 30%, e, em 1998, mais 15%, face aos valores iniciais apresentados pelo projectista.
48. **Contratação de autores de projectos deficientes** – Apesar de frequentemente questionada a qualidade dos projectos, os seus autores continuam a beneficiar de sucessivas adjudicações.
49. A JAE aprovou projectos de execução de um autor e, pouco tempo depois, adjudicou ao mesmo autor estudos e projectos complementares, apenas justificados pelas deficiências do projecto-base ou original. E tudo decidido sem qualquer análise, fundamentação, autorização, concurso, adjudicação ou contratação.

RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e face às conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações ao IEP:

1. Regularização das importâncias indevidamente facturadas.
2. Definição de objectivos estratégicos de médio e longo prazo claramente compreendidos e assumidos pelos quadros dirigentes, criando-se uma cultura institucional que articule e una as direcções do IEP e que inclua os valores da responsabilização e do exercício autónomo, inovador e responsável das competências próprias de cada um, em ordem à realização económica eficiente e eficaz dos objectivos traçados e da qualidade do serviço ao utente.
3. Exercício das funções de gestão, designadamente as de informática, planeamento e controlo, por pessoal qualificado, com peso efectivo no processo de decisão do IEP, em especial, no processo de decisão da produção. O IEP, como empresa que é, deve subordinar as decisões

técnicas de engenharia de construção aos princípios de uma gestão racional e controlada.

4. Exigência aos empreiteiros, prestadores de serviços e fornecedores, de uma facturação regular, contendo na sua descrição uma referência inequívoca a todos os contratos, elementos e medições necessários à sua conferência. As facturas devem ser liquidadas dentro dos prazos de vencimento, mas só depois de nelas constarem os responsáveis pela recepção, pela verificação e pela reavaliação.
5. A montagem de um sistema de controlo e informação de gestão adequado para os sucessivos níveis de decisão, nele se incluindo um sistema de contabilidade de custos e orçamental com custos-padrões para a construção, manutenção e conservação de estradas, extraídos a partir de contextos eficientes, nacionais ou internacionais.
6. Ponderação de contratos PPP/PFI (SCUT ou outros), com contratação externa de assessorias altamente qualificadas nas áreas jurídica, financeira, contabilística, de engenharia e de riscos, para a negociação e fiscalização desses contratos.

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

ACÓRDÃO de 12 de Março de 2003*

Processo: 0349/03

Tribunal: 3 SUBSECÇÃO DO CA

Relator: ABEL ATANÁSIO

FORNECIMENTO DE BENS CONCURSO PÚBLICO RECURSO JURISDICIONAL CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PRINCÍPIO DA INOPERÂNCIA DOS VÍCIOS

SUMÁRIO:

- I Os recursos jurisdicionais interpostos de decisões proferidas nos processos de recurso contencioso previstos no artº 4º do DL nº 134/98, de 15/5, seguem a forma comum prevista nos arts. 102º e sgs. da LPTA, não lhes sendo aplicável o disposto nos arts. 113º, nº 1 e 115º, nº 1 da mesma lei (inclusão ou junção da alegação ao requerimento de interposição de recurso), disposições que apenas se aplicam aos recursos das decisões proferidas em processos de medidas provisórias, nos termos do artº 5º, nº 6 daquele DL;
- II Nos concursos públicos para fornecimento de bens ou serviços, devem demarcar-se, com precisão, os critérios de selecção qualitativa dos candidatos dos de adjudicação dos contratos, não podendo, nesta última fase, serem valorados os critérios subjectivos da capacidade económica, financeira e técnica;
- III Tendo sido adoptado no Programa do Concurso o método da proposta economicamente mais vantajosa, com indicação dos factores de adjudicação por ordem decrescente de importância, cabe à Administração, na sua margem de livre apreciação, a valoração dos diversos factores e o respectivo grau de ponderação de acordo com aqueles critérios, por forma a evidenciar o mérito de cada proposta;
- IV Assim, o facto de o recorrente ter apresentado proposta de preço mais baixo, não impunha, só por si, que lhe fosse adjudicado o

* Texto extraído do “web site” do STA. (www.sta.mj.pt)

contrato, dado que não foi o critério do preço mais baixo o adoptado e o factor preço tinha, de acordo com o PC, um grau de ponderação inferior ao da qualidade;

- V Se, não obstante, a verificação de vício anulatório do acto recorrido, se conclui que tal anulação não traria qualquer vantagem para o recorrente, deixando-o na mesma posição classificativa, a existência de tal vício não deve conduzir à anulação do acto, por aplicação do princípio da inoperância dos vícios ou "utile per inutile non vitiatur".

Recorrente:	A...
Recorrido I:	CM DE VILA NOVA DE GAIA
Votação:	UNANIMIDADE
Meio Processual:	REC JURISDICIONAL.
Objecto:	SENT TAC PORTO.
Decisão:	NEGA PROVIMENTO.
Área Temática I:	DIR ADM CONT - CONTRATO.
Legislação Nacional:	DL 134/98 DE 1998/05/18, ART4. LPTA85, ART113 N1, ART115 N1., DL 55/95 DE 1995/03/29 ART70.
Legislação Comunitária:	DIRECTIVA 93/36/CEE ;DIRECTIVA 93/37/CEE.
Jurisprudência Nacional:	AC STA DE 2002/11/06 PROC1394/02.; AC STA DE 1999/06/22 PROC44140.; AC STA DE 2000/04/11 PROC45845.

Acordam, em conferência, na 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

O "Agrupamento de Empresas, A...,SA, e ..., ..., SA", Recorrem con-
tenciosamente no TAC do Porto, da deliberação da Câmara Municipal de
Vila Nova de Gaia, de 28 de Março de 2001, que procedeu à adjudicação
da "Concepção e prestação de serviços de recolha e transporte a destino
final, e limpeza urbana no concelho de V. N. de Gaia nas freguesias de
Avintes, Crestuma, Lever, Olival, Pedroso, Sandim, Sermonde, Seixezelo,
Grijó, S. Félix da Marinha, Arcozelo, Gulpilhares, Valadares, Madalena,
Canidelo e Afurada", ao consórcio formado pelas sociedades ".../.../..., SA".

Por sentença de fls. 290 e sgs. foi negado provimento ao recurso.

Inconformado com tal decisão, o A... recorre jurisdicionalmente para este Supremo Tribunal, culminando a sua alegação com as seguintes conclusões:

1. Os pontos 7., 10.2, 10.3 e 10.7 do PC, conjugados com o estabelecido no artº 66º nº 2 do DL 55/95, têm carácter imperativo, pelo que a existirem os vícios que o consórcio recorrente assaca às diversas situações que enumera no artº 5º da pi, como se comprova que existem, têm como consequência a exclusão dos concorrentes respectivos;

2. A sub-divisão do critério "curriculum dos concorrentes" em dois sub-critérios - experiência em Portugal, por concelhos e por população servida é ilegal, assim como é ilegal a diferente ponderação atribuída a cada um deles, numa fase em que a Comissão de Análise já tem conhecimento das propostas dos concorrentes, existindo flagrante violação dos princípios da transparência e da igualdade.

3. Quanto ao preço e demais condições financeiras, é ilegal e viola os princípios da imparcialidade e transparência fazer-se qualquer tipo de "aliança" com o critério da qualidade, avaliado à parte e com uma ponderação superior. O preço mais baixo deve ser pontuado em primeiro lugar.

4. Quanto à capacidade financeira, é um critério de selecção ou aptidão ou qualificação dos concorrentes e não um critério de adjudicação, como erradamente ocorre no concurso em causa, pelo que existe vício de violação de lei (arts. 66º nº 2 e 70º nº 1 do DL 55/95 e pontos 7.2.b) e c) e 10.2 do PC), também nesta parte.

Contra alegou o recorrido particular, sustentando que o recurso deve ser rejeitado por não terem sido apresentadas as alegações juntamente com a petição de recurso ou caso assim não se entenda deverá ser julgado improcedente.

A Exmª Magistrada do Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência da questão prévia e do improvimento do recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Nos termos do disposto no nº 6 do artº 713º do CPC, dá-se por integralmente reproduzida a matéria de facto julgada assente na sentença recorrida.

O Direito

Há que conhecer, em primeiro lugar, da questão prévia suscitada pela recorrida particular, da rejeição do presente recurso jurisdicional, por se tratar de processo urgente sujeito ao regime previsto no DL nº 134/98, de 15/5, pelo que as alegações deveriam ter sido apresentadas juntamente com

o requerimento de interposição de recurso, nos termos dos arts. 113º e 115º da LPTA e não posteriormente como sucedeu.

De acordo com a jurisprudência mais recente deste STA, a que aderimos, o regime estabelecido no artº 113º da LPTA apenas se aplica às medidas provisórias requeridas nos termos do DL nº 134/98, na medida em que o nº 6 do seu artº 5º apenas àquelas manda aplicar tal regime, não existindo qualquer outra norma que afaste a aplicabilidade do regime geral da LPTA, constante do seu artº 102º e sgs., em matéria de recursos jurisdicionais de decisões proferidas no âmbito de recursos contenciosos submetidos ao DL 134/98. Por outro lado, nenhum preceito da LPTA proclama, como princípio geral, que nos processos urgentes os recursos jurisdicionais devam ser processados nos termos dos seus arts. 113º e 115º - cfr. acs. de 30/5/01, rec. 47432, de 9/1/02, rec. 48303 e de 20/7/02, rec. 982/02.

Assim, tendo as alegações de fls. 307 e sgs. sido apresentadas no prazo geral de 30 dias imediatos à notificação do despacho de recebimento do recurso (arts. 106º da LPTA e al. e) do artº 6º do DL nº 329-A/95, na redacção dada pelo DL nº 180/96), são tempestivas.

Improcede, por isso, a questão prévia suscitada.

Quanto à questão de fundo.

Sustenta o recorrente, na 1ª conclusão da sua alegação, que os pontos 7., 10.2, 10.3 e 10.7 do PC, conjugados com o estabelecido no artº 66º, nº 2 do DL nº 55/95, têm carácter imperativo, pelo que, ao contrário do decidido na sentença recorrida, verificam-se os vícios enumerados no artº 5º da pi, que tem, como consequência, a exclusão dos concorrentes respectivos.

Resultava dos pontos 10.2, al. b) e 7.2, al. b) do PC que a apresentação de cada uma das propostas deveria ser acompanhada "*de uma declaração dos 3 últimos anos sobre o volume de negócios relativos ao fornecimento de serviços análogos, por mês*", sendo que as participantes do consórcio vencedor .../.../... & cª não cumpriram tal exigência, o que constitui ilegalidade que gera a anulabilidade do acto impugnado.

Por outro lado, os documentos exigidos pelas als. a) e b) do ponto 10.3 do PC também não foram satisfeitos pela ... & cª, O que conduziria à desqualificação daquele consórcio, pelo que o acto recorrido deveria ser anulado.

Dispunha o ponto 7.2, b) do PC:

"Só serão admitidos a concurso concorrentes que atestem cumprir os seguintes requisitos mínimos :

b) Volume de negócios relativos às actividades referidas na al. a) - actividades de exploração e gestão de serviços públicos de remoção de resíduos sólidos urbanos e limpeza pública - cujo valor mensal dos servi-

ços prestados no último ano tenha sido no mínimo de 30.000.000\$00 e cujo valor acumulado nos últimos três anos não tenha sido inferior a 8000.000\$00".

Estabelecia, por sua vez, o ponto 10.2:

"A demonstração da capacidade financeira faz-se através da apresentação:

b) Declaração dos 3 (três) últimos anos sobre o volume de negócios relativo ao fornecimento de serviços análogos, por mês".

E o ponto 10.3 estipulava o seguinte:

"A demonstração da capacidade técnica será feita através da apresentação:

a) Lista dos principais serviços análogos aos deste concurso, prestados nos últimos 3 anos, respectivos montantes, datas e questionários a comprovar por declaração destes.

b) Lista do equipamento técnico do concurso destinado à execução de serviços análogos".

Finalmente, o ponto 10.7 impunha ainda o seguinte:

"Os concorrentes que se apresentem na modalidade de agrupamento de empresas deverão juntar a documentação exigida relativa a cada uma das empresas".

Resulta das disposições transcritas que o PC em causa exigia a demonstração pelos concorrentes que o seu volume de negócios no tocante às actividades de exploração e gestão de serviços públicos de remoção de resíduos sólidos urbanos e limpeza pública tinha sido, no último ano, de pelo menos 30.000.000\$00 mensais e que nos últimos 3 anos o volume global dessa actividade não fosse inferior a 600.000\$00 (ponto 7.2) e que a demonstração da capacidade financeira implicava a apresentação de declaração que atestasse o volume de negócios mensais relativo ao fornecimento de serviços análogos (ponto 10.3).

A sentença recorrida, embora considerando que as empresas ... e ... & Cª tinham apresentado declarações que não respeitavam integralmente as exigências constantes dos dispositivos transcritos, designadamente a não discriminação mensal dos seus volumes de negócios, entendeu que *"a indicação anual do volume de negócios permite aos interessados fazer uma divisão pelo número de meses a que respeite e assim concluir pelo volume médio mensal:*

Parece-nos tratar-se de mera irregularidade que nem sequer carece de ser sanada por meio de apresentação de novos documentos".

Este STA, no ac. de 6/11/02, rec. 1394/02, relativamente a esta mesma questão, suscitada pelo mesmo recorrente, estando em causa o mesmo

concurso público "Concepção e prestação de serviços de recolha e transporte a destino final e limpeza urbana no concelho de Gaia", apenas sendo diferentes as freguesias, decidiu o seguinte, que aqui e agora se reitera:

"... independentemente da bondade ou do erro desse raciocínio [da sentença recorrida], certo é que existe um outro fundamento, bem mais impressivo, que determina a improcedência da alegação da recorrente contenciosa e que este, por dever ser apreciado prioritariamente, será de imediato conhecido.

E este argumento prende-se com a figura e as finalidades que justificam a constituição de um consórcio e as consequências que daí advêm.

Na verdade, a constituição de um consórcio destinado a apresentar-se a um concurso público não dando, por si só, origem a uma nova entidade diferenciada das associadas (o que significa que até à celebração do contrato a única ligação existente entre elas é meramente fáctica) visa concretizar um objectivo muito concreto, a de possibilitar a apresentação de uma proposta mais completa e mais convincente, por isso, mais competitiva.

O que significa que a motivação, senão exclusiva pelo menos predominante, que leva duas ou mais empresas a associarem-se e apresentarem-se conjuntamente a um concurso é de natureza prática e objectiva, somar as capacidades de cada uma para, dessa forma, poderem potenciar as suas vantagens competitivas e multiplicar as suas possibilidades de êxito.

E se assim é, então o que importará é saber se os requisitos exigidos pelo PC são satisfeitos pelo conjunto das empresas que compõem o consórcio e não saber se cada uma delas, por si só e em separado, os satisfaz, pelo que se deverá concluir que o consórcio cumpre o exigido se uma, e apenas uma, das associadas os satisfizer.

A não se entender assim a complementaridade visada com a associação perder-se-ia e poder-se-ia cair no absurdo de uma empresa que poderia ser qualificada se concorresse isoladamente ver o consórcio em que se integrava ser desqualificado porque a (ou uma das) empresas com que se associara não cumpria um dos itens exigidos. A associação seria, então, limitativa e não criativa, o que não faria sentido".

Assim, como na presente situação, o consórcio vencedor é composto por três empresas e apenas em relação a duas delas - a ... e a ... & C^a - foi alegado que não cumpriam os referidos requisitos do PC, não ocorrem as invocadas ilegalidades, pois que não está demonstrado nem foi sequer alegado que a terceira empresa do consórcio - a ... - não satisfazia tais requisitos.

Improcede, assim, nesta parte, a alegação do consórcio recorrente.

Há que apreciar agora a questão dos sub-critérios - experiência por concelhos (25%) e população servida (75%) - que o recorrente sustenta ser

ilegal por não estarem previstos no PC e no CE. O júri ao apreciar o critério currículo do concorrente, que envolvia a valoração da experiência em Portugal e na Comunidade Europeia, não podia dividi-lo em sub-critérios, nomeadamente não podia valorizar diferentemente as experiências dos concorrentes de acordo com o país onde eram prestadas (pontuando as realizadas em Portugal com a percentagem de 70% e as efectuadas na CE com a percentagem de 30%) nem valorizar as experiências em Portugal introduzindo factores de diferenciação entre os concelhos de acordo com o seu número e a sua população, pois que se o fizesse estaria a criar sub-critérios não previstos, o que determinava a anulação do acto impugnado.

Esta questão já foi tratada pelo acórdão deste STA, de 9/4/02, transitado em julgado, que consta de fls. 193 e sgs. dos autos, relativamente aos sub-critérios "experiência em território nacional" e "experiência em território comunitário não nacional", onde se concluiu que muito embora ocorra violação do princípio enunciado no n.º 1 do art.º 22.º do DL n.º 55/95, de 29/3, foi demonstrado nos autos que *"o agrupamento recorrente no recurso contencioso não foi prejudicado pela maior valorização da experiência em território nacional, pelo que aquele fundamento não pode conduzir à anulação do acto recorrido."*

Efectivamente, pelo quadro que consta de fls. 48, em que é apreciada a experiência das concorrentes, verifica-se que, quanto à experiência «na CEE», o agrupamento de empresas recorrente no recurso contencioso tem menor pontuação do que qualquer dos 2 consórcios que ficaram classificados à sua frente.

Sendo assim, a atribuição de maior valorização à experiência em território comunitário não nacional não poderia melhorar a classificação do agrupamento recorrente no recurso contencioso.

Por isso, seria inútil a anulação com fundamento exclusivamente nos vícios referidos, razão por que a existência daqueles não deve conduzir à anulação do acto impugnado".

Assim, quanto a este aspecto, o tribunal já decidiu, tendo-se formado caso julgado sobre a questão.

De igual modo, porém, se coloca a questão, no tocante ao sub-critério "experiência por concelhos".

Com efeito, também quanto a este aspecto, pelos quadros apresentados pela ora recorrida a fls. 395 e sgs. se conclui que a classificação final não sofreria qualquer alteração quanto à adjudicação ao consórcio vencedor. Ou seja, mesmo na hipótese mais favorável para o ora recorrente da melhor ponderação possível nestes sub-critérios, ainda assim, o consórcio ..., ... e ... & c.º, obteria a maior pontuação entre os concorrentes.

Assim sendo, pelas razões expendidas no citado acórdão de fls. 193 e sgs. seria inútil a anulação do acto impugnado com fundamento no invocado vício.

Alega também o recorrente que *"quanto ao preço e demais condições financeiras, é ilegal e viola os princípios da imparcialidade e da transparência fazer-se qualquer tipo de "aliança" com o critério da qualidade, avaliado à parte e com uma ponderação superior. O preço mais baixo deve ser pontuado em primeiro lugar"*.

Quanto a estes aspectos a sentença recorrida disse nomeadamente que a comissão *"actua no âmbito da discricionariedade técnica sobre a qual não pode o tribunal pronunciar-se, sob pena de se estar a imiscuir em actividade eminentemente administrativa, a não ser em caso em que haja flagrante ilegalidade, o que efectivamente não é o caso dos autos"*.

O concurso dos autos regia-se pelo DL n° 55/95, de 29/3 (alterado pelo DL n° 128/98, de 13/5), tendo-se fixado no PC o critérios da proposta economicamente mais vantajosa (artº 70º do DL n° 55/95), indicando-se por ordem decrescente de importância os factores de adjudicação: currículo, qualidade do serviço e equipamentos propostos, preços e demais condições financeiras, capacidade financeira e clareza e modo de apresentação da proposta (ponto 16.1 do PC).

Cabe à Administração, na sua margem de livre apreciação, a valoração dos diversos factores e o respectivo grau de ponderação de acordo com os critérios objectivos fixados no PC, por forma a evidenciar o mérito de cada proposta. Assim, o facto de a Administração atribuir uma ponderação da qualidade em 25% e de 20% para o preço e demais condições financeiras, escolhendo, assim, a qualidade como factor mais relevante, não viola qualquer norma do regime do DL 55/95, que, de resto, o recorrente não indica, nem os apontados princípios da imparcialidade e da transparência. Tais factores estavam previstos no PC e não se vê nem o recorrente indica em que termos, da sua aplicação concreta tenha resultado o favorecimento ilegítimo de algum dos interessados.

O facto de o recorrente ter apresentado proposta de preço mais baixo, não impunha, só por si, que lhe fosse adjudicado o serviço, dado que não foi esse o método adoptado e o factor preço tinha, de acordo com o PC, um grau de ponderação inferior ao da qualidade. Na ponderação dos vários factores, a Administração, na sua margem de livre apreciação, considerou mais vantajosa para o interesse público que lhe cumpre prosseguir, face ao peso relativo dos diversos factores, designadamente o da qualidade, a proposta do consórcio & Cª., não estando demonstrado qualquer erro ostensivo de apreciação no que toca à ponderação dos factores em causa.

Assim sendo, improcede, nesta parte, a alegação do recorrente.

Finalmente, alega o recorrente que "*a capacidade financeira é um critério de selecção ou aptidão ou qualificação dos concorrentes e não um critério de adjudicação, como erradamente ocorre no concurso em causa, pelo que existe vício de violação da lei (arts. 66º nº 2 e 70º nº 1 do DL 55/95 e pontos 7.2.b) e c) e 10.2 do PC)*".

A este respeito, a sentença recorrida considerou que "*a capacidade financeira dos concorrentes deve efectivamente ser vista como um critério de adjudicação e não de selecção, admissão a concurso ou habilitação.*

Tratando-se como se trata o contrato objecto deste concurso de um contrato de grande duração temporal parece essencial a escolha de um concorrente que demonstre ter vitalidade económica suficiente para que possa cumprir o contrato até ao seu fim.

Ou seja, é essencial que o concorrente demonstre capacidade de gerir a sua actividade de modo a que possa cumprir os seus contratos, sob pena de se vir a defraudar o resultado do concurso".

A jurisprudência mais recente deste STA tem-se orientado no sentido de que nos concursos para adjudicação de empreitadas de obras públicas ou para fornecimento de bens ou serviços, devem demarcar-se com precisão os critérios de selecção qualitativa dos candidatos dos de adjudicação dos contratos, não podendo, nesta última fase, serem valorados os critérios subjectivos da capacidade económica, financeira e técnica. Com efeito, tais elementos, constituem requisitos de admissão ao concurso, da fase de selecção em que se procura verificar a capacidade económica, financeira ou técnica dos candidatos relativamente aos fins que se pretendem atingir com o contrato.

Seleccionados os candidatos, passa-se à fase seguinte, na qual há que apurar a proposta mais vantajosa para o interesse público, de acordo com os critérios objectivos, estabelecidos no Programa do Concurso.

É esta a orientação imposta nomeadamente pelas directivas 93/36/CEE e 93/37/CEE, cujo desrespeito conduz à anulabilidade do acto de adjudicação - cfr. acs. deste STA, de 22/6/99, rec. 44140 e de 11/4/00, rec. 45845.

Considerando que no caso em apreço, o acto de adjudicação, na avaliação das propostas, teve em conta o critério subjectivo da capacidade financeira, padece do invocado vício de violação de lei.

Todavia, da análise do quadro nº 1 da classificação final do concurso, que consta de fls. 54 do PI apenso, constata-se que se ignorarmos a classificação atribuída à recorrente A... e à recorrida ... no item "capacidade financeira", respectivamente 0,045 e 0,059, a sua posição relativa não sofre qualquer alteração, na medida em que a diferença de pontuação final entre ambas é de 0,031, sendo, pois, superior à diferença naquele item.

Sendo assim, a anulação do acto não traria qualquer vantagem para o consórcio recorrente já que em eventual execução de julgado, que implicaria a repetição da operação de classificação com desprezo pelo citado item da capacidade financeira, manteria a sua posição relativamente ao consórcio vencedor.

Termos em que por aplicação do princípio "*utile per inutile non vitiatur*" ou "*princípio da inoperância dos vícios*", a existência do aludido vício não deve conduzir à anulação do acto contenciosamente impugnado.

Pelos fundamentos expostos, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente.

Taxa de justiça: 450€

Procuradoria: 225€

Lisboa, 12 de Março de 2003

Abel Atanásio - relator - Jorge de Sousa - Edmundo Moscoso

ACÓRDÃO de 18 de Abril de 2002*

Processo: 029891
Tribunal: PLENO DA SECÇÃO DO CA
Relator: JOÃO CORDEIRO

**CONCURSO PÚBLICO.
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS.
PODERES DE COGNIÇÃO.
TRIBUNAL PLENO.
FUNDAMENTAÇÃO DO ACTO ADMINISTRATIVO.
ADJUDICAÇÃO CONDICIONAL.**

SUMÁRIO:

- I O fundamento específico do recurso jurisdicional para o Pleno é a violação de lei substantiva, tendo o Pleno que acatar a decisão de facto da Subsecção, aqui se incluindo as ilações e juízos de valor acerca de factos.
- II Em princípio e como acto administrativo que é, nada impede a sujeição do acto de adjudicação a condição, termo ou modo.
- III É lícito o acordo entre o dono da obra e o adjudicatário, após a adjudicação para alterar a proposta, projecto ou variante, desde que daí não resulte apropriação de soluções contidas na proposta, projecto ou variante apresentado por outro concorrente.
- IV Se a adjudicação for efectuada com a condição imposta pelo dono da obra de alteração de proposta do concorrente vencedor, tal condição pode conter ilegalidade, mas e apenas invocável pelo lesado.
- V Porém, se a condição tocar em elementos que hajam sido decisivos ou determinantes de escolha, pode subverter a própria essência do concurso, a eventual ilegalidade pode ser invocada pelos restantes concorrentes.
- VI Os recursos jurisdicionais são meios de obtenção de reforma, reexame de decisões tomadas e não vícios de se alcançarem novas decisões sendo ilegítimo o conhecimento de questões que as partes não tenham suscitado perante o Tribunal recorrido.

* Texto extraído do “web site” do STA. (www.sta.mj.pt)

Recorrente:	A...
Recorrido 1:	MINAPA E MINAMB E RECURSOS NATU- OUTROS
RAIS E	
Votação:	UNANIMIDADE
Meio Processual:	REC JURISDICIONAL.
Objecto:	AC SUBSECÇÃO DO CA.
Decisão:	NEGA PROVIMENTO.
Área Temática 1:	DIR ADM CONT - REC JURISDICIONAL.
Legislação Nacional:	CPA91 ART121. DL 235/86 DE 1986/08/18 ART94 ART98 N2.
Jurisprudência Nacional:	AC STAPLENO DE 1996/03/28 IN AD N420 PAG1444.

Acordam em conferência, no Pleno da 1ª Secção do STA:

Oportunamente, a A... interpôs recurso contencioso de anulação do despacho conjunto de 15-5-91 do MINISTRO DA AGRICULTURA, PESCAS E ALIMENTAÇÃO e do MINISTRO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS que adjudicou ao consórcio liderado por "B..." a empreitada de execução da barragem de Odeleite - Beliche - ETA de Távira e das redes de rega, Enxugo e Caminhos Agrícolas, imputando ao acto vícios de violação de lei e de forma por falta de fundamentação.

O processo correu os seus regulares e ulteriores termos, vindo, a final e por acórdão de 28-9-00, (a fls. 620 a 645) a ser negado provimento ao recurso contencioso.

Foi interposto o presente recurso jurisdicional, concluindo-se no termo das respectivas alegações:

1ª. Contrariamente ao defendido na decisão recorrida, a alteração do preço da proposta da concorrente n.º 4 não decorreu de uma mera "reparação de um erro de cálculo por parte da Comissão" (v. p. 14), mas de um autêntico desconto formulado pelo concorrente n.º 4, no decurso de uma "negociação" (v. pág. 108 dos autos);

2ª. No tocante ao item 5.1.21.1, que se pode subsumir ao fornecimento e colocação de saídas solitárias, o concorrente n.º 4 quando apresentou o seu preço unitário para a execução de 7.164 unidades, sabia perfeitamente,

no confronto com as 1.128 unidades previstas no item 5.1.26.1. que as complementava, relativo à protecção daquelas mesmas saídas solitárias, que estava a dar um preço por metro linear, pelo que a argumentação contrária de que tinha considerado unidades de produto (aqueduto) onde o mapa de quantidades previa metros lineares, só serviu para justificar um desconto que sabia ser ilegal, conforme resulta ainda do seguinte:

- a) A Comissão de análise não exigiu que o preço unitário dado pelo concorrente fosse, para cumprimento do Programa de Concurso e para "tornar as propostas comparáveis (..)" (v. p. 14 do Acórdão recorrido), rectificado para metros lineares, apenas tendo exigido a redução do número de quantidades por unidades de produto (aqueduto) concluídas e;
- b) O Dono de Obra estando na presença de uma empreitada por série de preços, não remeteu a correcção das quantidades para a fase de execução da obra, pelo contrário, condicionou a adjudicação definitiva à correcção imediata deste preço.

3ª. No tocante aos itens 5.1.11.1, 5.1.12.1 e 5.1.33.1 da Lista de Preços Unitários, a Ex.ma. Comissão de análise das propostas considerou expressamente que havia "uma sobre avaliação clara dos preços unitários" (v. p. 78 dos autos), pelo que se impunha a sua "negociação" (v.g. 108 dos autos).

4ª. A perspectiva de redução do preço constante da proposta do concorrente n.º 7 de 17.365.907.362\$00 para 16.789.651.800\$00 decorria de uma escolha de solução técnica diferente do Dono de Obra - a integração, nas soluções das variantes A2, E1 e R1, da variante B1, constituída, como diz o Relatório a fls. 107 verso, por "uma solução da barragem de betão compactado - e não de qualquer desconto", solução essa mais barata do que a solução base.

5ª. As alterações efectuadas pela Comissão de Análise nunca poderiam ter sido feitas tendo por referência a proposta base apresentada pelo dono da obra, uma vez que, estando em causa uma proposta variante, o mapa de quantidades não é o fornecido para a proposta base, não sendo, pois, legítimo comparar as soluções desta com as consagradas na proposta base, presumindo-se que, em caso de divergência, as soluções da variante se encontram em conformidade com a proposta base.

6ª. A correcção ou alteração imposta pelo acto sub iudice aos preços da proposta apresentada pelo concorrente n.º 4 nunca poderia consistir

numa correcção do preço total da proposta, alterando o preço apresentado pelo concorrente relativamente aos preços unitários, sob pena de violação do art. 75º/2 do DL 235/86.

7ª. Não é permitido à entidade recorrida proceder a uma adjudicação condicionada, seleccionando um candidato sob condição de ele alterar a proposta que inicialmente apresentou a concurso, conforme tem sido defendido unanimemente pela doutrina (v. Marcelo Rebelo de Sousa, O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, Lex, 1994, p. 74 e 75; Margarida Olazabal Cabral, p. 104; Fausto de Quadros, O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, ROA, Ano 47, Dezembro de 1987, p. 722; cfr. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Almedina, p. 554).

8ª. O acto de adjudicação em análise não relegou a redução do preço da proposta para as negociações post-adjudicação, mas esta alteração foi condição no sentido técnico-jurídico do termo, pois a produção dos efeitos jurídicos daquele acto ficou paralísada enquanto não se verificasse a redução dos preços da proposta.

9ª. Ao abrigo do art. 94º do DL 235/86, o dono da obra apenas poderia negociar com o apresentante da proposta alguns acertos relativamente a aspectos secundários da mesma, entre os quais nunca se encontraria o preço, seja por este constituir "um critério de aferição das modificações ditas essenciais", seja por consistir num "aspectos essenciais do contrato" (Margarida Olazabal Cabral, p. 105, nota 192; Fausto de Quadros, O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, ROA, Ano 47, Dezembro de 1987, p. 730; cfr. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Almedina, p. 554).

10ª. O preço constituiu o factor determinante da adjudicação, conforme resulta claramente do facto de a entidade adjudicante ter condicionado a sua escolha à redução dos preços das propostas.

11ª. O despacho sub judice ao condicionar a adjudicação da proposta da concorrente n.º 4 violou clara e frontalmente os arts. 75º/2 e 94º do DL 235/86, de 18 de Agosto, os princípios da prossecução do interesse público, da igualdade, proporcionalidade, justiça boa fé e imparcialidade constitucionalmente consagrados (v. arts. 13º e 266º da CRP), e ainda os princípios

da concorrência e da estabilidade das regras, pelo que é nulo (art. 133º/2/d) do CPA.

12ª. A douta sentença recorrida enferma de manifesto erro de julgamento na parte em que decidiu que o acto sub judice estaria devidamente fundamentado de facto e de direito, tendo violado frontalmente o art. 268º/3 CRP e o art. 1º/1, 2 e 3 do DL 256-A/77, pois:

- a) A decisão sub judice e a informação de que se apropriou, enfermam de absoluta falta de fundamentação de direito, pois não indica os comandos legais que fundamentaram a imposição de redução dos preços da proposta da concorrente n.º 4;
- b) A decisão sub judice e a informação de que esta se apropriou limitam-se a meros juízos conclusivos, sem indicar as suas premissas concretas de facto, pelo que a sua fundamentação é manifestamente obscura e insuficiente;
- c) O acto sub judice violou assim frontalmente o art. 268º/3 CRP e o art.1º/1/a), b), 2 e 3 do DL 256-A/77.

13ª. O duto acórdão recorrida enferma assim de manifestos erros de julgamento, tendo violado frontalmente, além do mais, os arts. 75º/2 e 94º do DL 235/86, de 18 de Agosto, os arts. 4º, 5º, 6º e 6º-A do CPA, bem como os arts.13º, 266º da CRP.

As autoridades recorridas, bem como a recorrida particular pugnam pela confirmação do julgado.

Em igual sentido é a conclusão do parecer do EMMP.

O processo correu os vistos legais, cumprindo-nos, agora, a decisão:

Pela Subsecção foi fixada a seguinte matéria de facto:

1. Por anúncio publicado no DR, III Série, n.º 279, de 5 de Dezembro de 1989, foi aberto o concurso público internacional para adjudicação da empreitada de execução da barragem de Odeleite, do túnel Odeleite – Beliche, de adução Beliche - ETA de Tavira e das Redes de Rega, de Enxugo e Caminhos Agrícolas, ao qual a recorrente se candidatou.

2. Dá-se por reproduzido o Programa do Concurso e o Caderno de Encargos constantes do processo instrutor.

3. Em Março de 1991, foi elaborado pela Comissão de Avaliação das Propostas o Relatório do Processo de Avaliação (fls. 210 a 278, cujo conteúdo se dá por reproduzido), do qual constam as seguintes conclusões:

"Da análise das propostas, cuja síntese se apresenta no número anterior, resulta que apenas dois concorrentes - o n.º 4 e o n.º 7 - satisfazem as exigências expressas no Processo de Concurso, nomeadamente no que se refere ao aspecto conceptual da realização dos trabalhos no sentido de salvaguardar a actual reserva de água existente na albufeira do Beliche.

Acontece que as propostas destes dois concorrentes são também as que apresentam maior valia técnica no contexto global dos vários elementos de obra postos a concurso, pelo estudo das soluções técnicas apresentadas e pelo seu enquadramento nos objectivos do projecto e nas condições reais de execução das obras. Acresce que a proposta do concorrente n.º 7 é a de maior valia técnica na solução intercalar do aproveitamento da água do Beliche. Contudo, a proposta do concorrente n.º 4 tem alguma vantagem técnica para os elementos de obra ETA e Rede de Rega.

Relativamente ao concorrente n.º 4 - CONSÓRCIO B..., a solução merecedora de preferência corresponde à variante B, com um preço nominal 21.438.343.375\$00 e a perspectiva de redução à ordem dos 18,6 milhões de contos (vide pg. 26), por correcção dos termos da proposta ao abrigo do disposto no art. 94º do decreto-lei 235/86, de 18 de Agosto.

Quanto ao concorrente n.º 7 - A... A SOLUÇÃO MAIS VANTAJOSA está contida na integração das variantes A2, E1 e R1 com o preço nominal de 17.365.907.362\$00 e a perspectiva de redução a 16.789.651.800\$00, nos termos legais acima referidos, se vier a optar-se pela solução da barragem de betão compactado (integração das variantes B1, A2, E1 e R1).

A proposta do concorrente n.º 7 oferece um encurtamento de 7 meses, no prazo de lançamento da exploração da ETA de Tavira, relativamente a todos os outros concorrentes, elemento valorizável nos termos do Art. 12º do Programa do Concurso. O prazo global do concorrente n.º 7 é também inferior em 3 meses ao do concorrente n.º 4.

A proposta do concorrente n.º 7 apresenta ainda um calendário de execução que permitiria antecipar de 2 anos o lançamento do regadio de cerca de 2 300 ha apoiado na articulação do aproveitamento da reserva de água existente na albufeira do Beliche com as disponibilidades a mobilizar, antecipadamente, na futura albufeira de Odeleite.

Os preços unitários apresentados por ambos os concorrentes são credíveis e as diferenças poderão ser explicadas pela diferença de estrutura e experiência de cada um.

A diferença nominal de custo das duas propostas em causa cifra-se na ordem dos 4 milhões de contos que poderão, eventualmente, após escolha do adjudicatário e através de negociação nos termos legais aplicáveis, vir a reduzir-se à ordem dos 1,7 milhões de contos.

Qualquer deles oferece à partida garantias de boa execução técnica das obras, de capacidade de gestão e solidez financeira indispensáveis em face do volume e da importância do empreendimento e poderia portanto ser considerado merecedor de uma adjudicação.

4. A 14.05.91, a Comissão de Avaliação das Propostas elaborou, em complemento do aludido relatório, a Informação de fls. 281 e 284, contendo uma proposta formal de adjudicação, na qual se dá conta de que, a respeito da valia técnica das propostas, se obteve uma posição privilegiando claramente a proposta do concorrente n.º 4, concluindo-se no ponto 5 da Informação:

« Nestas condições e tendo em conta que o valor técnico das propostas é o factor de maior peso nos critérios de avaliação, admite-se que a adjudicação seja feita ao Consórcio liderado pela firma B... (Concorrente n.º 4) desde que o valor da sua proposta seja corrigido para 18,6 milhões de contos (sem IVA) nos termos das Conclusões do Relatório da Comissão (ou seja, por correcção dos termos da proposta ao abrigo do disposto no art. 94º do DL 235/86, de 18 de Agosto). »

5. Na sequência desta Informação, foi proferido o Despacho Conjunto dos Ministros da Agricultura, Pescas e Alimentação e do Ambiente e Recursos Naturais, de 15.05.91, objecto do presente recurso (fls. 110), do seguinte teor:

« Atento o exposto na Informação I anexa, conjugada com o Processo de Avaliação das Propostas (Informação II), toma-se possível uma tomada de decisão sobre a adjudicação do Aproveitamento Hidráulico de Odeleite-Beliche.

Assim, em conformidade com o parecer técnico da Comissão de Avaliação, fundamentado nos critérios constantes do Anúncio do Concurso, nomeadamente que:

i) é determinante o valor técnico das propostas;

ii) os valores das propostas de preço dos concorrentes têm um significado relativo, não servindo por isso de base de comparação directa das propostas ou de avaliação do custo da obra;

adjudica-se ao Concorrente Número 4: B... a empreitada posta a concurso.

Tal adjudicação considerar-se-á definitiva no momento em que o consórcio supra referido proceda à correcção da respectiva proposta nos termos do ponto 5 da Informação I ».

6. Por ofício de 23.05.91, da Direcção-Geral dos Recursos Naturais (doc. fls. 111), foi a firma "B..." notificada de que, nos termos do transcrito despacho conjunto, a referida empreitada foi adjudicada ao consórcio por si liderado, pela quantia de 18.500 milhões de escudos, esclarecendo que "a adjudicação corresponde à proposta variante B corrigida ao abrigo do disposto no Art. 94º do DL n.º 235/86, de 18 de Agosto", e acrescentando-se que "nos termos do n.º 2 do Art. 98º do diploma legal já referido deverá o adjudicatário prestar no prazo de oito dias a caução de 925.000.000\$00 (novecentos e vinte e cinco milhões de escudos)".

7. Caução essa que veio a ser prestada sob a forma de garantia bancária (doc. fls. 115).

Entrando na análise dos fundamentos do recurso, diremos que a recorrente vem, de novo, suscitar duas questões que, no seu entender, não foram correctamente decididas no acórdão recorrido:

- a questão da ilegalidade da adjudicação condicional (conclusões 1ª a 11ª);
- a verificação do vício de forma de falta de fundamentação (conclusão 12ª).

Liminarmente, haverá de esclarecer-se, de acordo, com a jurisprudência deste Pleno de que, por mero exemplo, se cita o ac. Pleno de 28-3-96-rec. 33.237, in AD 420, 1444, nos termos das disposições conjugadas dos arts. 722º CPC e 21º, n.º 3 do ETAF, salvo os casos excepcionais do n.º 2 do art. 722º, está excluída da competência do Pleno o conhecimento de matéria de facto, designadamente, o conhecimento de questões relativas a identificação do acto, sua interpretação, as ilações de facto extraídas quer desse acto, quer dos seus antecedentes.

O fundamento específico deste recurso, como recurso de revista, é a violação da lei substantiva, tendo o Pleno que acatar, nas condições descritas, a decisão da matéria de facto, aqui se incluindo as ilações e juízos de valor acerca dos factos emitidos no julgamento da Subsecção (Neste sentido, cf. acs STJ de 17-5-90, in BMJ 397, 484 e de 1-9-99-rec. 909B582, in www.dgsi.pt).

Assim, está vedado o conhecimento das questões referidas nas conclusões 1ª a 6ª em que se invoca, em contrário do decidido que a "alteração do preço da concorrente n.º 4 não decorreu uma mera reparação de um erro de

cálculo por parte da comissão, mas sim de um autêntico desconto formulado no decorrer de uma negociação".

Nas conclusões 7^a a 11^a reitera-se a invocação da ilegalidade da adjudicação condicionada à alteração da proposta inicial do candidato vencedor, em infracção, designadamente dos arts. 75º/2 e 94º do DL 235/86 de 18-8, bem como dos princípios constitucionalmente consagrados da prossecução do interesse público, da igualdade, proporcionalidade, justiça e boa fé e imparcialidade, e ainda dos princípios da concorrência e da estabilidade das regras.

Esta questão, como se refere no acórdão recorrido, tem diversas vertentes:

Assim e em primeiro lugar, haverá de dizer-se que nada obsta a que a adjudicação, como acto administrativo que é, possa ser sujeito a condição, termo ou modo, conforme se prevê no art. 121º do CPA.

A adjudicação é o acto final do procedimento de escolha do contratante da Administração e, em princípio, a sua proposta é a mais vantajosa, de acordo com os critérios do concurso, e por isso, foi a escolhida. Escolhido o contratante, autor da proposta mais vantajosa, em nada os restantes concorrentes preteridos podem ser lesados se aquele e o dono da obra acordarem em alterações na proposta, projecto ou variante, desde que daí não resulte apropriação de soluções contidas na proposta, projecto ou variante apresentado por outro concorrente, como expressamente é consentido pelo art. 94º do REOP/86.

Mais delicada é a situação de imposição pelo dono de a obra de alterações ao concorrente preferido, como condição para a celebração do contrato.

Ou tais alterações, afrontando o princípio da intangibilidade das propostas, apenas lesam tal concorrente no seu direito a contratar nas condições da sua escolhida proposta, mais vantajosa que a dos restantes concorrentes, e, em tal situação poderá o acto condicional estar inquinado de vício de violação de lei, mas invocável, apenas pelo lesado, ou seja pelo adjudicatário; ou tal condição tocando em elementos que hajam sido decisivos ou determinante da escolha, pode subverter a própria essência do concurso, situação de eventual ilegalidade invocável, aqui, pelos restantes concorrentes lesados com a eventual fraude à lei, ou aos parâmetros do concurso.

Na situação em exame, atendendo que o preço não foi o critério dominante do concurso, sendo o critério dominante e decisivo o da valia técnica do projecto, nada impediria que, escolhida a melhor proposta se pudesse acordar com o seu autor uma redução do preço.

A oposição unilateral de condição de redução de preço ao adjudicatário poderia ser, eventualmente lesiva dos seus direitos e interesses, mas tal

vício só por ele poderia ser invocado, como fundamento do recurso contencioso, não assistindo, em tal situação, legitimidade activa aos restantes concorrentes para invocarem a eventual ilegalidade da adjudicação condicional.

Porém, no quadro fáctico fixado pela Subsecção e que teremos de acaatar, a alteração do preço operou-se, por consenso, após a adjudicação e tão só no intuito de correcção de erro material da proposta, pelo que nenhum dos reparos feito pela recorrente é pertinente, nenhuma ilegalidade pode ser assacada, perdendo, até, sentido a referência à figura da adjudicação condicional.

Igualmente também carece de sentido a invocação de violação no acto dos princípios da prossecução do interesse público, da igualdade, proporcionalidade, justiça, boa fé e imparcialidade, concorrência e estabilidade, cuja observância e respeito é imposta em todas as actuações administrativas, designadamente, nos procedimentos concursais, previstos pelo disposto no art. 266º da CRP e arts. 4º a 6ºA do CPA.

No que tange à verificação do vício de forma de falta de fundamentação:

No recurso contencioso, a ora recorrente invocou a existência de fundamentação contraditória e incongruente, com especial realce para a contradição entre a informação de fls. 281 e o relatório de avaliação que lhe serviu de base, não havendo elementos que permitissem suportar a opção da proposta vencedora como dotada de maior valia técnica.

A esta arguição foi, no essencial decidido pela sua impertinência, na medida em que não pode ser assinalada qualquer contradição, pois a informação referida evidencia a necessidade de uma ponderação complementar da Comissão relativa à difícil apreciação de duas propostas de valor aproximado e ao peso relativo de cada um dos aspectos técnicos a considerar, vindo a resultar, de tal ponderação a preferência da proposta vencedora, por força da prevalência do critério do "valor técnico da proposta".

Concluiu-se que tal informação é um importante elemento da motivação do acto e que não apresenta qualquer contradição com o relatório de avaliação que veio complementar.

Reitera a recorrente a verificação de tal vício de forma, mas agora, por, no seu entender, faltar a indicação dos comandos legais que fundamentam a imposição da redução de preços da proposta n.º 4 e por o acto recorrido e a informação de que se apropriou se limitarem a meros juízos conclusivos, sem indicar as concretas premissas de facto, pelo que a fundamentação é obscura e insuficiente.

Do confronto destas alegações vemos a recorrente, em clara renovação da causa, veio juntar novos fundamentos de facto e de direito, na invocação deste vício de forma.

Sobre tais novos fundamentos, não teve a Subsecção ocasião de se pronunciar.

Ora, como é jurisprudência pacífica dos tribunais superiores, os recursos jurisdicionais são meios de obter a reforma, o reexame de decisões tomadas e não vias para se alcançarem novas decisões, sendo ilegítimo o conhecimento de questões que as partes não tenham suscitado perante o tribunal recorrido e que este, por tal motivo, não conheceu e não tinha (nem podia) de conhecer.

Atenta, assim a "proibição de inovar nos recursos jurisdicionais", para além da apreciação de questões de conhecimento oficioso, é ilegítima, assim, a alegação destes novos fundamentos de para invocação do vício de forma de falta de fundamentação.

Pelas razões expostas, acorda-se em negar provimento ao recurso, confirmando-se a decisão recorrida.

Custas pela recorrente, com 400 euros de taxa de justiça, sendo a procuradoria de metade.

Lisboa, 18 de Abril de 2002

João Cordeiro - Relator - António Samagaio - Azevedo Moreira - Gouveia e Melo - Isabel Jovita - Adelino Lopes - Abel Atanásio - Pamplona de Oliveira - Vítor Gomes

ACÓRDÃO de 1 de Outubro de 2003*

Processo: 048035

Data do Acordão: 01/10/2003

Relator: J SIMÕES DE OLIVEIRA

CONCURSO PÚBLICO. EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.

SUMÁRIO:

- I Em conformidade com o princípio da transparência, que constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, os órgãos da Administração devem actuar por forma a darem de si mesma uma imagem de objectividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, de modo a projectar para o exterior um sentimento de confiança.
- II É ilegal a adjudicação de uma empreitada para construção duma barragem feita ao concorrente cuja proposta incluía um projecto-base da autoria da empresa que realizou para o dono da obra os estudos de preparação do próprio concurso (definição geral da obra, estimativa orçamental, peças escritas e desenhadas do caderno de encargos, etc.), que é apresentada nessa proposta como a responsável pela elaboração do projecto definitivo de execução, e que, já depois de aberto o concurso, face a pedidos de esclarecimento de alguns concorrentes, interveio a solicitação do dono da obra para corrigir erros em peças do concurso.
- III Nessas circunstâncias, releva o simples perigo ou risco um comportamento de favor, não sendo necessária a demonstração de que se verificou, em concreto, uma actuação parcial com reflexos no acto de adjudicação - sem prejuízo de os recorridos fazerem a prova de que o resultado decisório do concurso seria inelutavelmente esse.

* Texto extraído do "web site" do STA. (www.sta.mj.pt)

Recorrente: MIN DAS CIDADES ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE - A... E OUTROS
Recorrido 1: B... E OUTROS
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: REC JURISDICIONAL.
Objecto: AC 2 SUBSECÇÃO DO CA.
Decisão: NEGA PROVIMENTO.
Área Temática 1: DIR ADM CONT - CONTRATO.
Legislação Nacional: DL 59/99 DE 1999/03/02 ART58 N1. CPA91 ART6. CONST97 ART61 N1 ART266 N2.
Jurisprudência Nacional: AC STA PROC27738 DE 1991/10/10;
AC STA PROC28280 DE 1997/02/1;
AC STA PROC45826 DE 2000/05/31;
AC STA PROC48403 DE 2002/02/13;
AC STA PROC113/03 DE 2003/04/02.
Referência a Doutrina: MARIA TEREZA DE MELO RIBEIRO O PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PAG191.
ESTEVES DE OLIVEIRA E OUTRO COM CURSOS E OUTROS PROCEDIMENTOS DE ADJUDICAÇÃO ADMINISTRATIVA PAG87.
AFONSO QUEIRÓ LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO VI PAG311.
JEAN RIVERO DIREITO ADMINISTRATIVO PAG88.
ANDRADE DA SILVA REGIME JURÍDICO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS 6ED PAG160.

Acordam no Pleno da 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I. O MINISTRO DO AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO e as empresas A... S.A., ... S.A., e ... S.A. recorrem para o Pleno da Secção do Acórdão da 2ª Subsecção deste Supremo Tribunal que anulou o despacho do primeiro, de 1.9.01, que adjudicou ao consórcio constituído pelas recorrentes a empreitada objecto do concurso público internacional para construção da barragem de Ribeiradio.

Nas suas alegações, o 1º recorrente enunciou as seguintes conclusões:

"a) Não se verificou, em qualquer momento do procedimento concursal, qualquer "*ligação íntima*" entre o INAG e a empresa ..., nem qualquer outro aspecto controverso que possa ferir o acto de adjudicação de 09.01.2001, proferido pelo então Ministro de Ambiente e do Ordenamento do Território.

b) Durante o concurso a empresa ... não prestou qualquer assessoria/consultadoria ao INAG.

c) Só se poderia falar de "*duplicidade de papéis*" se a empresa ... tivesse tido, durante o concurso, uma relação contratual com o INAG, o que não aconteceu.

d) Apenas, depois de aberto o concurso, e por força de um pedido de esclarecimentos de um dos concorrentes, foi necessário rectificar um aspecto pontual do "Estudo prévio" que estava patenteado.

e) Tal rectificação não implicou que a ... consultasse qualquer documento produzido por outro concorrente que qualquer documento que estivesse na posse da entidade adjudicante.

f) Essa rectificação foi dada a conhecer a todos os concorrentes.

g) A razão de ser das incompatibilidades/impedimentos no âmbito dos procedimentos concursais tem a ver com o facto de se entender que não pode ser admitido a concurso aquele que, por força de qualquer circunstância efectiva, tem acesso a uma posição/informação privilegiada que ponha em crise as regras da concorrência e da igualdade de tratamento, colocando-o, por essa razão, numa posição mais favorável que a dos demais concorrentes.

h) O documento produzido pela ... e patenteado não é de natureza, nem ao nível da linguagem técnica nem do conteúdo, imperceptível para os técnicos da área em causa, tanto assim, que foi facilmente perceptível por todos os concorrentes.

i) O concorrente nº 2, assessorado pela ..., não foi sequer o melhor classificado no factor "Qualidade técnica do Projecto-Base", posicionando-se apenas em 4º lugar de entre os seis concorrentes apresentados a concurso.

j) Em momento algum do procedimento concursal foi suscitada pelo ora recorrido qualquer motivação concreta da violação dos princípios concursais.

l) Não se compreende, pois, quais os "*pequenos pormenores*" e quais são as "*efectivas vantagens*" a que alude o douto acórdão quando diz "*Em termos efectivos o concorrente nº 2 gozou (...) do conhecimento de pequenos pormenores que os elementos patenteados aos demais concorrentes nem sempre podem traduzir*" e "*efectivas vantagens*" do concorrente vencedor.

m) É que é o próprio recorrente que, nas suas alegações assume que não é possível determinar nem demonstrar que "o acto de adjudicação está efectivamente condicionado pelo facto de a ... ter elaborado o "projecto de referência" patenteado no presente concurso".

n) Criar uma empresa, nestas condições, de concorrer ao mercado é que acaba por se traduzir numa violação da concorrência, que se pretende sã e aberta, e numa lesão do interesse público.

o) Pelo que não houve no caso *sub judice* qualquer violação dos princípios da concorrência, igualdade e imparcialidade".

Nas alegações apresentadas, as recorrentes formularam as conclusões seguintes:

1ª - O Acórdão recorrido considerou como provado que a ... elaborou em 1996 um estudo prévio do aproveitamento da Barragem de Ribeiradio, e em 1999, a solução de referência patenteada no concurso aqui em questão. Considerou ainda demonstrado que a ... apresentou durante o prazo do concurso algumas rectificações a documentos antes entregues. A ... foi a autora do projecto de base do concorrente nº 2, bem como a empresa indicada para realizar o respectivo projecto de execução.

2ª - Não se demonstrou existirem quaisquer dados de facto que substanciassem uma situação de vantagem do concorrente nº 2 pelo facto de ser assessorado pela ..., e mais do que isso, não se demonstrou existir no acto de adjudicação anulado qualquer indício concreto de que o mesmo resultasse de uma situação de privilégio ou de favorecimento das ora recorrentes pelo facto de serem assessoradas pela Ficou assim afastada da matéria provada a ideia de que o facto de a autora da solução de referência ter sido a autora do projecto base do concorrente nº 2 tenha tido alguma relação com o facto de este ter sido declarado adjudicatário.

3ª - Pelo contrário, está demonstrado que o projecto base elaborado pela ..., e único contributo desta empresa para a proposta do concorrente nº 2, ficou classificado em penúltimo lugar na hierarquização das propostas, não tendo contribuído para que esta empresa fosse objecto de uma adjudicação a seu favor.

4ª - O concurso em questão era um concurso de concepção construção pelo que a solução de referência elaborada pela ... contém uma mera descrição geral da obra e um conjunto de informações para a elaboração do projecto a apresentar a concurso, sendo certo que tais projectos foram elaborados pelos concorrentes e avaliados pelos seus exclusivos méritos que não decorrem nem dependem de forma alguma da solução de referência.

5ª – Ficou igualmente demonstrado na Instância "a quo" que todas as informações a que a ... teve acesso para elaboração da solução de referência, assim como todos os documentos por ela elaborados foram patenteados a todos os concorrentes.

6ª – As correcções dos documentos e dos perfis sísmicos que a ... entregou durante o período de esclarecimentos não significam qualquer relação entre a ... e o INAG durante o concurso, constituindo apenas a correcção do anterior cumprimento defeituoso do contrato, sendo absolutamente inócuas do ponto de vista da possibilidade do concorrente nº 2 participar no concurso: não traduzem – nem sequer na aparência – qualquer relação especial do INAG com a ... durante o concurso, relação essa que de facto não existia.

7ª – Apesar de ser esta a única matéria de facto dado como provada, a Instância "a quo" considerou que o acto recorrido violava os princípios da concorrência, da igualdade e da imparcialidade, tendo assim julgado erradamente.

8ª – As considerações que constam do acórdão recorrido a propósito de uma suposta vantagem do concorrente nº 2, através da ..., nomeadamente no que se refere ao facto de a ... ter tido mais tempo para elaborar o projecto e de ter tido acesso a "pequenos pormenores" a que os outros concorrentes não tiveram acesso não passam de meras conjecturas, de juízos conclusivos, feitos pelo Tribunal, não constituindo de alguma forma matéria de facto provada (na verdade, não se demonstraram existir tais vantagens).

9ª – Note-se que não está vedado ao Pleno afastar tais juízos, nomeadamente porque, como se sabe, cabem na sua competência as ilações ou conclusões factuais que ofendam disposições legais que fixam a força probatória de um determinado meio de prova: ora o único facto que resultou demonstrado pelos documentos foi o facto de a ... ter sido autora da solução de referência, sendo abusivo retirar daí as ilações referidas.

10ª – Constitui também um juízo meramente conclusivo – cuja fundamentação está absolutamente por demonstrar – a referência da Instância "a quo" a que a proposta do concorrente nº 2, no que se refere ao projecto base, ainda poderia ter tido pior classificação se o mesmo não tivesse tido efectivas vantagens. Trata-se de uma consideração da Instância a quo absolutamente irrelevante pois não se baseia em quaisquer dados de facto, e que não afasta a conclusão de que em concreto não se provou que o acto de adjudicação tenha sido o resultado de uma qualquer situação de vantagem.

11ª – O julgamento feito pelo acórdão recorrido acerca da violação dos princípios da concorrência e da igualdade é, assim, um julgamento errado por várias ordens de razões.

12ª – A primeira delas é o facto de ter considerado que o concorrente nº 2 gozava de situação de vantagem ou de desigualdade quando não ficou demonstrado nenhum facto que consubstanciasse uma efectiva posição de vantagem.

13ª - A segunda razão pela qual não se pode aceitar o julgamento feito acerca da violação de tais princípios é o facto de que, ainda que se pudesse considerar que o concorrente nº 2 tinha alguma pequena vantagem de facto na elaboração da sua proposta – o que se admite, sem conceder – sempre se concluiria que tal vantagem se revelava como juridicamente irrelevante. O acórdão recorrido julga mal ao confundir situações de desigualdade real entre os concorrentes ou de vantagens de facto – que existirão sempre em qualquer concurso público, e que muitas vezes resultam de anteriores relações com a mesma entidade adjudicante – com situações de vantagem juridicamente inaceitáveis.

14ª - Finalmente, o acórdão recorrido julgou mal por anular o acto recorrido com fundamento na existência de uma hipotética situação de vantagem embora não se tenha demonstrado em concreto que o acto de adjudicação tenha sido o resultado de qualquer situação de vantagem.

15ª - Esqueceu-se o acórdão recorrido de que estavam em confronto no presente processo princípios que propugnavam soluções diferentes: os princípios da concorrência e da igualdade tal como vinham sendo suscitados pelos então recorrentes, alegadamente propondo a exclusão do concorrente nº 2, e o princípio da concorrência (tal como consagrado no art. 10º do Decreto-lei nº 197/99), e do favor do concurso (bem como o princípio da boa fé) propugnando o direito do concorrente nº 2 a participar no concurso.

16ª - Na falta de uma norma que em concreto determine a impossibilidade de concorrer – como é o caso -, a tarefa de concordância prática entre estes princípios, bem como o respeito pelo direito de livre iniciativa económica privada – e o próprio princípio do aproveitamento dos actos jurídicos - levam a que só se pudesse anular o acto de adjudicação se existissem indícios concretos de que o mesmo resultara de uma situação de vantagem do concorrente nº 2.

17ª - Dado que no caso em apreço não se revelaram existir quaisquer indícios concretos dessa natureza (pelo contrário), deve a sentença recorrida ser revogada.

18ª – Ao contrário do que julgou a "Instância a quo", o art. 58º do Decreto-lei nº 59/99 não tem qualquer aplicação a este caso, nem constitui a tal norma que determinasse a impossibilidade de o concorrente nº 2 participar no concurso: tal disposição legal foi pensada para situações de acordos concertados entre concorrentes que conduzam a que seja apresentada

uma proposta menos favorável para o interesse público, situações essas censuráveis que dão lugar a uma comunicação ao IMOPPI e à Direcção Geral do Comércio e da Concorrência. Como facilmente se compreende são situações que nada têm a ver com o caso em apreço, razão pela qual também deve ser revogado o acórdão recorrido.

19^a - Caso se mantivesse - o que se confia não virá a acontecer - a jurisprudência fixada no acórdão recorrido, com uma interpretação maximalista de uma vertente dos princípios da concorrência e da igualdade, qualquer adjudicação a favor de um qualquer concorrente que já tivesse tido conhecimento anterior do local da obra (nomeadamente porque ganhara a empreitada para o troço de estrada anterior), ou uma relação com a entidade adjudicante deveria ser anulada. Na verdade, aplicando o raciocínio do acórdão em questão torna-se impossível traçar uma fronteira entre as vantagens de facto admissíveis e as vantagens juridicamente inaceitáveis, a que acresce para além disso da prova o facto de se prescindir da prova da influência em concreto de tais vantagens no acto de adjudicação.

20^a- Ficaria assim posta em a própria lógica do concurso público e o direito de acesso aos contratos públicos.

21^a - Mais do que isso: admitindo sem conceder que o art. 58º do Decreto-lei nº 599/99 seja aplicável, então sempre se dirá que tal disposição interpretada no sentido de impedir a participação no concurso de um agrupamento nas condições do agrupamento aqui em questão é inconstitucional por violação do direito de livre iniciativa económica privada, tal como consagrado no art. 61º, nº 1 da Constituição. Do mesmo modo se deve considerar inconstitucional o art. 9º nº 1 do Decreto-lei nº 197/99 e o art. 11º do mesmo diploma quando interpretados no sentido de impedirem a participação dum concorrente na situação dos ora recorrentes num concurso.

22^a - No que concerne ao princípio da imparcialidade entendeu o Tribunal "a quo" que basta que fique ferida a imagem de imparcialidade da Administração para que se considere violado este princípio. Com base em tal suposta violação entendeu ser de anular o acto de adjudicação. O julgamento assim feito pelo acórdão recorrido é errado por duas razões.

23^a - Em primeiro lugar porque no caso em apreço não há qualquer violação da imagem de imparcialidade da Administração, dadas as características da relação anterior da ... com a Barragem de Ribeiradio (as quais ficaram devidamente apuradas no processo), e a própria lógica inerente ao concurso na qual qualquer alegado reforço de confiança num concorrente não tem qualquer reflexo na hierarquização das propostas.

24^a - Em segundo lugar, porque mesmo que assim não fosse, não basta a beliscadura da imagem de imparcialidade da Administração para que se

pudesse anular um acto de adjudicação relativamente ao qual não se verificaram quaisquer indícios de favorecimento de um concorrente.

25^a - Existe um lugar paralelo na legislação e jurisprudência portuguesa onde se demonstra que a jurisprudência do acórdão recorrido, segundo a qual bastaria a mera violação em abstracto dos princípios da imparcialidade, da concorrência e da igualdade, independentemente de o acto recorrido conter indícios da violação de tais princípios, não está consagrada na nossa Ordem jurídica pelo que deve ser rejeitada. Trata-se do que decorre da lei e da jurisprudência firmada em matéria de casos de escusa e suspeição, em que é claro que o acto praticado por alguém em situação de escusa não requerida (e apesar da violação do dever de a requerer) só será anulado se se demonstrar, em concreto, haver indícios de violação do princípio da imparcialidade.

26^a - A lei e a jurisprudência portuguesa são claras em afirmar que não basta a violação da imagem de imparcialidade da Administração para que o acto seja anulado. Do mesmo modo, não se pode anular um acto com fundamento em violação do princípio da concorrência e da igualdade, sem que em concreto existam indícios da violação de tais princípios. Ao adoptar solução contrária, o acórdão recorrido violou a lei e o Direito, pelo que deve ser revogado.

27^a - Note-se que a solução contrária à do acórdão recorrido é imposta também pelo princípio do aproveitamento dos actos jurídicos.

28^a - Independentemente do que se afirmou, acresce que estava vedada ao tribunal, no caso em apreço, conhecer das supostas violação dos princípios da concorrência, da imparcialidade e da igualdade, uma vez que se havia já formado caso decidido sobre a aptidão e idoneidade do concorrente n.º 2 para participar no concurso.

29^o - Na verdade, a possibilidade de manutenção dos concorrentes em concurso foi objecto de uma decisão autónoma notificada aos concorrentes, nos termos do art. 98^o do Decreto-lei 59/99, não tendo qualquer concorrente reclamado ou recorrido de tal decisão. Formou-se assim caso decidido sobre a sua manutenção no concurso, não podendo a mesma ser objecto de posterior apreciação judicial. Deve também por isso ser revogado o acórdão recorrido".

As recorridas B..., S.A. e ..., S.A. pugnam nas contra-alegações pela manutenção do julgado, tendo concluído da seguinte forma:

"1^a - Não cabia à ora recorrida o ónus de demonstrar que existe uma relação de causa e efeito entre a assessoria da ... ao INAG e o resultado da adjudicação, dado que aquela assessoria pura e simplesmente impede a ..., directa ou indirectamente, de participar no presente concurso;

2ª - A intervenção da ... na elaboração dos documentos patenteados a concurso viola o princípio da concorrência, nos termos do artigo 58º do Decreto-Lei n- 55/99, de 2 de Março.

3ª - A admissão ao concurso da recorrida particular e ora recorrente viola o princípio da igualdade, previsto no artigo 5ª do CPA, porque o projecto de base por ela apresentado foi elaborado pela mesma entidade que, desde 1986, vinha estudando o aproveitamento hidroeléctrico de Ribeiradio por conta da entidade adjudicante.

4ª - O despacho recorrido viola o princípio da imparcialidade previsto no artigo 6º do CPA porque, independentemente da boa fé com que os estudos prévios foram elaborados pela empresa ..., as condições do concurso foram estabelecidas de forma que, em termos objectivos, favorecem os interesses da ora recorrida particular;

5ª - Não se formou caso decidido quanto à possibilidade de o concorrente nº 2 se manter em concurso, em virtude da sua qualificação nos termos dos artigos 98º e 99º do decreto-lei nº 59/99".

O Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, e da revogação do acórdão recorrido.

O processo foi aos vistos legais, cumprindo agora decidir.

II. O acórdão recorrido deu como provada a seguinte matéria de facto:

a) Por aviso publicado na III Série do Diário da República n.º 143, de 23 de Junho de 2000, foi aberto pelo Instituto da Água (INAG) um concurso público internacional para a " Empreitada de Construção da Barragem de Ribeiradio e Acessos, com apresentação de Projecto Base. "

b) A tal concurso apresentaram-se os seguintes concorrentes (agrupamentos de empresas):

N.º 1 – B..., S.A./..., S.A.;

N.º 2 – A..., S.A./..., S.A./..., S.A.;

N.º 3 – ... S.A./...;

N.º 4 – ..., T.P./..., S.A./...;

N.º 5 – ..., ..., S.A./..., S.A./..., S.A.; e

N.º 6 – ..., S.A./..., S.A..

c) Em 21.12.00, realizou-se a sessão do acto público, conforme está documentado nas folhas 170 a 173 dos autos, que se têm por reproduzidas.

d) A Comissão do acto público depois de verificados os documentos de habilitação, admitiu todos os concorrentes, não tendo sido apresentada qualquer reclamação.

e) Abertas e lidas as propostas, a comissão do acto público procedeu ao respectivo exame, deliberando admitir todas elas.

f) Foi depois fixado, pela Comissão, um prazo de 15 minutos para os concorrentes examinarem as propostas e, eventualmente, reclamarem contra a deliberação havida a propósito da sua admissão.

g) Então, o concorrente n.º 5 apresentou a seguinte reclamação:-

" O concorrente n.º 5 ao concurso público para execução da empreitada de Construção da Barragem de Ribeiradio e Acessos, com apresentação de projecto base, agrupamento constituído pelas empresas .../.../... não se conformando com a deliberação da Ex.ma Comissão de abertura de propostas que admitiu o concorrente n.º 2, agrupamento constituído pelas empresas A.../...& Companhia vem da mesma reclamar, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes: o referido concorrente apresenta no fascículo referente à alínea g) do n.º 14.1 do programa de concurso um projecto base referente aos elementos solicitados no programa de concurso, constituídos por desenhos, memória descritiva, estudos de base / hidrologia, resumo não técnico do estudo de impacte ambiental, e geotécnico – trabalhos de campo, que constituem os volumes 3, 4, 5, 6, e 7 do projecto referência patentado em concurso, projecto base esse apresentado pelo concorrente, que vem elaborado pela empresa ..., S.A.. Para além do mais, da memória descritiva e justificativa na forma de execução da obra apresentada por este concorrente, e que se refere a alínea e) do n.º 14.2.1 do programa de concurso, designadamente no n.º 1.5.2, pag. 8/64 da referida memória (pag. 91 do fascículo em questão) consta a seguinte menção " o projecto será elaborado pela ..., S.A., empresa com vasta experiência em obras hidráulicas e conhecedora com profundidade do sistema de construção de barragens em BCC. "

Ora esta empresa ..., foi a empresa que elaborou o projecto referência patentado em concurso pelo dono da obra e que assessorou este último em todo o processo de concurso, para além de continuar a assessorá-lo até à presente data.

Tal procedimento em que um concorrente se apresenta com o mesmo projectista do dono da obra apresenta evidentes discrepâncias relativamente aos restantes concorrentes.

Designadamente o art. 58º do Dec. – Lei 59/99 de 2 de Março dispõe que:

"1 – São proibidos todos os actos e acordos susceptíveis de falsear as regras de concorrência, sendo nulas as propostas, os pedidos de participação ou as decisões apresentadas, recebidas ou proferidas, devendo as mesmas ser rejeitadas e os concorrentes excluídos. "

Ora, é evidente que estamos perante uma situação que falseia as regras da concorrência e a igualdade entre os vários concorrentes uma vez que o concorrente n.º 2 detém informação privilegiada relativamente ao dono da obra, por via da entidade que subscreve o projecto apresentado.

Nestes termos e dando cumprimento ao art. 58º, n.º 1 do Dec. Lei 59/99 vem o recorrente n.º 5 requerer a revogação da deliberação da Ex.ma Comissão de abertura de propostas que admitiu a proposta do concorrente n.º 2, excluindo-a do presente concurso. "

O concorrente n.º 1 também reclamou nos seguintes termos:

"O concorrente n.º 1 ao Concurso Público para a Construção da Barragem de Ribeiradio e Acessos, constituído pelas empresas B... AS e ... AS, também não se conformando com a deliberação da Ex.ma Comissão que admitiu a concurso a proposta do concorrente n.º 2, da mesma vem reclamar, pelos motivos e fundamentos constantes da reclamação apresentada pelo concorrente n.º 5 nos seus precisos termos, aqui os reproduzindo e subscrevendo na íntegra para todos os legais efeitos.

Assim sendo, deve a decisão da Ex.ma Comissão de Abertura que admitiu o concorrente n.º 2, ser revogada e substituída por outra que exclua a concorrente n.º 2 ao presente concurso. "

Reclamou ainda o concorrente n.º 3, nos seguintes termos: - " Concorrente n.º 3 constituído pelas empresas .../... e ... vem por este meio, subscrever as reclamações apresentadas pelos concorrentes n.ºs 5 e 1, em nome do princípio da transparência. "

h) Depois de reunir em sessão reservada a Comissão deliberou assim: " Da sua apreciação resultou matéria antes desconhecida na generalidade pela Comissão. Assim, conjugando o disposto na alínea e) do n.º 1 do art. 89º e o n.º 1 do art. 58º do Dec. Lei 59/99 de 2 de Março, e ainda nos termos dos art.s 6º e 7º do Código do Procedimento Administrativo, a Comissão deliberou, por unanimidade, dar provimento às reclamações apresentadas e portanto excluir o concorrente n.º 2. "

i) Desta deliberação foi interposto recurso hierárquico pelo concorrente n.º 2, por este modo:

"O concorrente n.º 2 formado pelas empresas A.../.../... & Companhia, inconformado com a deliberação da Ex.ma Comissão de Abertura, que excluiu a sua proposta, vem da mesma interpor recurso hierárquico, reque-rendo desde já que lhe seja passada e entregue certidão do teor da acta do presente acto público. "

j) O Presidente do INAG, por seu despacho de 1.3.01, aposto sobre a informação n.º 839/DSPO/2001, constante de fls. 72 a 94 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, deferiu o recurso, readmitindo o concorrente n.º 2.

l) Deste despacho houve dois recursos contenciosos:-

um, interposto pelo agrupamento formado pela ... e outros, que tomou o n.º 292/01 no Tac de Lisboa, e que foi rejeitado por ir-rcorribilidade do acto, tendo a decisão transitado em julgado;
outro, interposto pelo consórcio constituído por B... Construções e outro, também no TAC de Lisboa, onde assumiu o n.º 243/01, e que foi rejeitado por intempestividade, tendo o recurso jurisdicio-nal interposto para o STA confirmado esta decisão com trânsito em julgado.

m) A Comissão deliberou depois sobre a qualificação dos recorrentes nos termos do art. 98º do Dec. Lei n.º 59/99, sem que algum tenha sido excluído, o que não foi objecto de qualquer reclamação.

n) A Comissão de Análise elaborou o relatório final constante de fls. 26 a 40 dos autos e que aqui se dão por reproduzidas, propondo a adjudica-ção da empreitada ao concorrente n.º 2.

o) A entidade adjudicante, o Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, por despacho de 1.9.01 e concordando com os termos daque-le relatório, procedeu à adjudicação conforme vinha proposto (fls. 25).

p) Em 1996 a empresa ..., S.A., elaborou para o INAG, ao abrigo de um contrato de prestação de serviços, o estudo prévio de aproveitamento hidráulico da Ribeiradio, incluindo o estudo económico da produção de energia eléctrica, a partir de uma central com potência instalada de 70 MW.

q) Mais tarde, em Abril de 1999, o INAG pretendendo lançar um con-curso destinado à concepção e exploração do referido aproveitamento hidráulico, mas a partir de uma central com potência apenas de 10 MW, adjudicou por ajuste directo à ... o respectivo estudo prévio, conforme con-trato que foi assinado em 26.8.99 e consta de fls. 259 a 266 dos autos.

r) Esta, antes da adjudicação, consultou o INAG sobre se tal trabalho era incompatível com a participação como concorrente, em consórcio com outras empresas, em futuro concurso respeitante àquela obra, tendo-lhe sido dito que não.

s) Segundo o objecto do contrato, a ... obrigou-se a proceder à elaboração do estudo prévio para o concurso da Barragem de Ribeiradio, aí se incluindo a definição geral da obra e dos acessos, a estimativa orçamental, as peças escritas e desenhadas do caderno de encargos, nomeadamente as especificações técnicas, as especificações para a topografia e a definição do programa de prospecção geotécnica.

t) O prazo para a execução dos trabalhos era de 2 meses a partir da assinatura daquele, o que foi respeitado (v. fls. 270 a 283 dos autos e, do proc. instrutor, os vol.s 3 (Situação de referência – Memória), 4 (Solução de referência – desenhos), 5 (Estudos de base – Hidrologia), 6 (Resumo não técnico de impacte ambiental) e 7 (Geotecnia – Trabalhos de Campo), o que tudo se dá por reproduzido).

u) No decurso do prazo para a apresentação de propostas, os interessados representaram vários pedidos de esclarecimento sobre os elementos patenteados.

v) Foi então que, ainda ao abrigo do contrato celebrado e por solicitação do INAG face a erros detectados, a ... introduziu correcções em documentos e num desenho, que antes havia entregue no âmbito do estudo prévio, o que tudo foi distribuído aos interessados em Agosto de 2000.

x) Na mesma altura foram também remetidas aos interessados novas indicações sobre a orientação dos perfis sísmicos elaboradas pela ..., por determinação do INAG.

z) Alguns dos pontos do estudo prévio foram depois tornados vinculativos de acordo com o ponto 9.1 do Programa.

a1) A proposta do concorrente n.º 2 é integrada por um projecto base da ..., que foi ainda indicada como a futura responsável pela elaboração do projecto definitivo de execução (v. vol. 3, Tomos 1 2 e 3 – projecto base da barragem -, do processo instrutor, que aqui se dão por reproduzidos).

b1) Aos interessados foram disponibilizados todos os elementos de informação fornecidos à ... para elaboração do estudo prévio, bem como este e documentos afins.

III. O acórdão recorrido anulou o acto de adjudicação no concurso público para a empreitada de construção da barragem de Ribeiradio, com fundamento na violação do disposto no art. 58º, nº 1, do Dec-Lei nº 59/99, bem como dos princípios da igualdade e da imparcialidade.

Na base da anulação decretada está a circunstância de o consórcio vencedor, constituído pelas agora recorrentes, ter concorrido com um projecto elaborado pela empresa ... , S.A., empresa esta que elaborara para o INAG (dono da obra) o estudo prévio para o concurso em questão. Além

disso, já durante o concurso, a ... voltou a desenvolver tarefas para o dono da obra, ao introduzir, a pedido deste e face a pedidos de esclarecimento dos concorrentes, correcções em documentos e num desenho que havia anteriormente entregue.

O recorrente público insurge-se contra este entendimento, dizendo, em síntese, que não houve nenhuma ligação íntima entre o INAG e a ..., nem duplicidade de papéis desta, pois não houve durante o concurso relação contratual com a mesma nem assessoria prestada. Não houve acesso a qualquer informação privilegiada que pudesse pôr em crise a concorrência ou a igualdade de tratamento, o documento produzido pela ... era facilmente perceptível para todos os concorrentes, o concorrente vencedor obteve apenas o 4º lugar entre 6 no factor "qualidade técnica do projecto-base", e nunca foi suscitada, no procedimento, a violação dos princípios concursais; não se compreende quais sejam os "pequenos pormenores" e as "efectivas vantagens" a que alude o acórdão recorrido, a adjudicação não está influenciada pelo facto de a ... ter elaborado o projecto de referência patentado no concurso, e cercar as possibilidades de esta empresa concorrer no mercado é que acaba por se traduzir numa violação da concorrência.

Os recorrentes adjudicatários esforçam-se igualmente por demonstrar que o acórdão errou, essencialmente com base nas seguintes ordens de razões: não se provou a existência de nenhuns dados de facto que consubstanciassem uma situação de vantagem do concorrente nº 2 pelo facto de ter sido assessorado pela ..., nem indícios concretos de que o acto de adjudicação tivesse resultado de situação de privilégio ou favorecimento, até porque o projecto-base da autoria desta empresa ficou classificado em penúltimo lugar; os méritos da soluções dos concorrentes não dependem da solução de referência elaborada pela ..., e todos os elementos de que esta se serviu para a conceber foram patenteados aos concorrentes; as correcções elaboradas pela ... durante o concurso não significam qualquer relação especial entre o INAG e a ..., sendo apenas a correcção do anterior cumprimento defeituoso do contrato; não constituem matéria de facto provada, mas meras conjecturas ou juízos conclusivos, as considerações feitas no acórdão quanto ao facto de os recorrentes estarem em vantagem por a ... ter tido mais tempo para elaborar o projecto e acesso único a "pequenos pormenores", assim como exprime um juízo conclusivo e não fundamentado dizer-se que a proposta do concorrente nº 2 ainda poderia ter tido pior classificação se não tivesse havido efectivas vantagens; vantagens de facto existem sempre em todos os concursos, mas isso é diferente de situações de vantagem juridicamente inaceitáveis; o acórdão não valorou, como contrapeso, os princípios da concorrência, do favor do concurso e da boa-fé; o art. 58º do D-L nº 59/99 não tem aplicação ao caso concreto, pois foi concebido

para situações de acordos concertados entre os concorrentes; a manter-se o entendimento do acórdão, seria sempre anulada a adjudicação em favor do concorrente que conhecesse de antemão o local da obra, ou que tivesse tido uma relação com a entidade adjudicante; concedendo que o art. 58º fosse aplicável, então o mesmo seria inconstitucional, quando interpretado no sentido de impedir a participação como a do concorrente em causa, por violação do art. 61º, nº 1, da CRP, o mesmo sucedendo com os arts. 9º e 11º do D-L nº 197/99; não basta a beliscadura da imagem de imparcialidade da Administração, ou a violação em abstracto dos princípios da concorrência e da igualdade, para anular um acto de adjudicação sem indícios de favorecimento, pois existe Jurisprudência firmada no sentido de que só deve ser anulado o acto praticado em situação de escusa não requerida se se demonstrar haver, em concreto, indícios de violação do dever de imparcialidade; finalmente, estava vedado ao tribunal conhecer das violações em causa, em virtude de se ter formado caso decidido sobre a aptidão e idoneidade do concorrente, tendo existido decisão autónoma, notificada aos concorrentes, nos termos do art. 98º do Dec-Lei nº 59/99, não tendo havido recurso desta decisão.

Comecemos por este último aspecto, uma vez que, a proceder a argumentação das recorrentes, o tribunal estaria impedido de pronunciar a anulação decretada, mesmo que para tanto dispusesse de fundamento válido.

As recorrentes não têm razão. A decisão a proferir pela comissão do concurso, no âmbito do art. 98º do Dec-Lei nº 59/99, não abarca as matérias em que o tribunal encontrou as disfunções que justificaram a anulação do acto impugnado. A análise que nessa sede tem de fazer-se diz unicamente respeito à capacidade "financeira, económica e técnica" dos concorrentes, como manda o preceito. De fora ficarão sempre outros aspectos, incluindo todos os que se prendam com o conteúdo das propostas. Ora, aquilo que o tribunal *a quo* valorou negativamente não foi nada que se referisse à capacidade do concorrente, em alguma daquelas três vertentes, mas sim o facto de, na proposta que apresentou, surgir como autora do projecto-base a mesma empresa que fora previamente encarregada pelo dono da obra de elaborar o projecto de referência do próprio concurso. Além disso, para o veredicto anulatório contou igualmente a circunstância de tal empresa ter colaborado com o dono da obra já no decorrer do concurso, e este é mais um aspecto absolutamente estranho à decisão a tomar pela comissão ao abrigo da disposição citada.

Por conseguinte, não pode afirmar-se que com aquela decisão se formou caso resolvido no sentido de o concorrente poder participar no concurso.

Prosseguindo:

Importa antes de mais precisar quais os factos concretos que se provaram e que, valorados pela subsecção, a autorizaram a extrair a conclusão de que foram desrespeitados os princípios da igualdade e imparcialidade, bem com a norma sobre concorrência do art. 58º, nº 1, do D-L nº 59/99.

O conjunto dos mais relevantes retira-se das alíneas p) a s) e u) a b1) do elenco da matéria de facto que atrás se deixou feito, e pode sintetizar-se utilmente do seguinte modo:

Na sequência de estudo prévio de aproveitamento hidráulico da Ribeiradio, que há cerca de 3 anos tinha elaborado para o INAG ao abrigo de um contrato de prestação de serviço, a empresa ... voltou a ser chamada pela mesma entidade para elaborar um novo estudo, na perspectiva do lançamento de um concurso de concepção e exploração desse aproveitamento, e a celebrar com o INAG novo contrato. Este tinha por objecto o estudo prévio para o concurso, incluindo a definição geral da obra e acessos, a estimativa orçamental, as peças escritas e desenhadas do caderno de encargos, nomeadamente as especificações técnicas, as especificações para a topografia e a definição do programa de prospecção geotécnica. Alguns aspectos deste estudo foram tornados vinculativos pelo Programa do Concurso.

Esta mesma empresa vem depois a aparecer no concurso como autora do projecto-base integrado na proposta do concorrente nº 2, formado pelas empresas ora recorrentes, sendo ainda por estas indicada como a futura responsável pela elaboração do projecto definitivo de execução.

Acresce que, perante o pedido de esclarecimento formulados por concorrentes, o dono da obra pediu à ... que, ainda ao abrigo do contrato celebrado, introduzisse correcções em documentos e em desenhos que havia entregue, por forma a eliminar erros detectados.

Ora, este jogo de circunstâncias é, efectivamente, susceptível de lançar sobre o concurso e o acto que lhe pôs termo uma aura de suspeita e desconfiança, pondo em causa a imagem de objectividade e seriedade que os órgãos da Administração Pública devem guardar. Associada a um dos concorrentes e subscrevendo um projecto que é uma importante componente da proposta dele, e além disso apresentada como o autor do futuro projecto de execução da obra posta a concurso, surge uma empresa que foi a responsável pela elaboração, para o dono da obra, do estudo prévio que constituiu o projecto de referência do concurso. A empresa que ajudou a preparar o concurso, que procedeu ela própria à definição geral da obra, à estimativa orçamental, e que elaborou peças escritas e desenhadas que deram corpo ao respectivo caderno de encargos, desenvolvendo, dessa forma, uma relação de extrema proximidade com a entidade adjudicante, ao participar na can-

didatura do consórcio passa a participar também do interesse comercial deste em vencer o concurso. Está, em simultâneo, do lado da organização do concurso e, por outro, envolvida na competição com os outros concorrentes, projectando para o exterior uma imagem de pouca rectidão da parte de quem permitiu que tal acontecesse.

Relativamente ao universo dos concorrentes, isso transmite a ideia de que o concorrente cuja proposta conta com semelhante mais-valia ficará, no critério de quem adjudica, mais bem colocado para conseguir o contrato. O que de imediato desvirtua, pelo menos num plano potencial, as regras da sã concorrência.

Isso explica, portanto, a reacção adversa dos outros concorrentes logo na sessão do acto público, reclamando contra a admissão da proposta, assim como legítima a atitude prontamente tomada pela comissão de dar provimento às reclamações – decisão essa que viria depois a ser revogada pelo dono da obra.

A adjudicação feita nessas condições não pode deixar de estar viciada. Em causa está, naturalmente o princípio da imparcialidade da Administração, a que a mesma está adstrita por força do disposto no art. 266º, nº 2, da CRP e no art. 6º do CPA. Mas não no sentido de que ela materializa, em si mesma, a prática de um acto de favor para com o adjudicatário, visto que nada a esse respeito se provou, mas na dimensão de transparência que o princípio comporta, e que tem recebido tratamento com foros de alguma autonomia na Jurisprudência deste Supremo Tribunal (v. os Acs. de 10.10.91, proc.º nº 27.738, 19.2.97, proc.º nº 28.280, 31.5.00, proc.º nº 45.826, 17.1.01, proc.º nº 44.249, 8.3.01, proc.º nº 47.288, 13.2.02, proc.º nº 48.403, 9.4.02, proc.º nº 48.427, 9.7.02, proc.º nº 48.057, 24.10.02, proc.º nº 122/02, e 2.4.03, proc.º nº 113/03).

Nesta vertente, e como diz MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, a transparência administrativa existe como "*uma forma de garantir, preventivamente, a imparcialidade da actuação da Administração*" – in *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, p. 191.

Do que se trata é de proteger a imagem de imparcialidade e bom nome da Administração, e simultaneamente de assegurar aos cidadãos que podem acreditar e confiar numa Administração com essas características (cf. ob. e loc. cit. e FREITAS DO AMARAL, *Os Princípios da Justiça e da Imparcialidade da Administração Pública na Constituição de 1976*, edição polícopiada de lições ao 2º ano da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993). No entendimento de VIEIRA DE ANDRADE, em parecer inédito citado pela referida autora, as garantias legais da imparcialidade administrativa funcionam como garantias da imagem e do bom nome da

Administração, "conjurando, através das proibições, situações de perigo em que, além da tentação que se oferece ao agente, pode germinar a suspeita pública relativamente à falta de isenção dos órgãos administrativos. A protecção legal do bem jurídico imparcialidade alarga-se, assim, demarcando uma zona envolvente que se julga adequada a prevenir a respectiva lesão" (loc. cit.).

É por estas razões que não pode acolher-se a tese das recorrentes segundo a qual o acto recorrido apenas poderia ser anulado caso se demonstrasse a existência de um concreto reflexo que a situação descrita tivesse tido no acto de adjudicação, e de que nenhum indício pôde ser comprovado – isto, pese embora o grande empenho e o muito brilho postos na argumentação que desenvolvem.

É que o valor ou interesse jurídico tutelado com a transparência é o mero risco ou perigo de quebra do dever de imparcialidade, independentemente de se ter produzido, em concreto, uma efectiva actuação imparcial. O dever que aos órgãos administrativos se impõe não é apenas o de agirem com imparcialidade, mas o de se comportarem por forma a alardear essa imparcialidade, a projectá-la para o exterior. Em tempos de muita desconfiança, porventura fruto dos excessos cometidos ao longo de um processo recente de transformação social, e de perda da nitidez da fronteira entre o público e o privado, a benefício de alegados imperativos de ordem económica, tudo deve ser feito para dissipar suspeitas e reforçar a confiança dos cidadãos na Administração Pública, na construção do verdadeiro Estado de Direito.

A ilicitude da acção ou omissão administrativa reside, desde logo, naquilo que for susceptível de configurar, por critérios de razoabilidade e tendo em vista os ditames da ética, o perigo do aproveitamento ou do favorecimento, independentemente da verificação do dano.

Contrariamente ao que as recorrentes defendem, este entendimento não põe em causa nenhuma corrente jurisprudencial anteriormente formada neste S.T.A.. Como contrapeso ao aresto que cita, vários acórdãos há em que se tem afirmado o efeito invalidante autónomo de certas violações, em abstracto, do princípio da imparcialidade, independentemente da demonstração de uma actuação efectivamente imparcial, como seja o caso do estabelecimento de critérios, subcritérios ou elementos de avaliação após o conhecimento do conteúdo das propostas (v. os Acs. de 13.2.02, 9.402 e 2.4.03, resp. proc.ºs nºs 48.403, 48.427 e 113/03).

O mais que pode aceitar-se é que o tribunal deixe de proferir a anulação contenciosa se lhe for exibida prova (cujo ónus compete ao recorrido e será decerto muito difícil) de que a violação cometida não teve qualquer

espécie de influência no resultado decisório, que seria sempre o mesmo se o dever de transparência não tivesse sido quebrado.

Simplesmente, no caso dos autos essa demonstração não foi feita. O argumento de que o concorrente em causa recebeu uma má pontuação no factor de avaliação que se prendia com o mérito do projecto da autoria da empresa ... é manifestamente insuficiente para arredar por completo qualquer desconfiança, pois nesse segmento classificativo o concorrente ainda levou vantagem sobre os 2 últimos, e pôde somar alguma pontuação.

Também não convence o argumento de que desta forma se estaria a abrir uma "caixa de Pandora", inviabilizando o acesso aos concursos de empresas que tenham relações anteriores com a entidade adjudicante, como por exemplo nos casos em que uma dada empresa vence um concurso para um troço de uma estrada, que ficaria impedida de concorrer ao concurso para adjudicação do troço seguinte, ou do vencedor dum concurso de informática para uma dependência de uma entidade pública, num concurso para escolha do sistema informático doutra dependência do mesmo organismo. Não estamos perante casos análogos, nem comparáveis ao nível dos factos e da valoração que dos mesmos se tem de fazer. Do que aqui se trata não é de uma simples ligação "histórica" da empresa candidata ao dono da obra, é de essa empresa ter sido associada à tarefa específica, que se inscreve nas atribuições do ente adjudicatário, de preparar o concurso nas suas valências técnica e regulamentar, e de a mesma aparecer depois como elemento preponderante da proposta de um concorrente. No caso dos autos, a prova de que durante o concurso ainda permaneciam sinais e manifestações da associação da ... ao INAG, e da posição de duplicidade da primeira, surge à tona quando a mesma é chamada, já no decorrer do concurso, a prestar apoio técnico para corrigir um erro do estudo prévio. É inútil insistir que essa intervenção teve lugar fora do âmbito das relações contratuais entre ambas as partes, pela simples razão de que ela só faz sentido enquanto manifestação dessas mesmas relações.

Por outro lado, não são suficientes para abalar a construção da decisão recorrida, e a solução que deu ao litígio, as acusações de que se socorreu de meras conjecturas e juízos conclusivos que não constituem matéria de facto provada. O que o acórdão pretendeu, ao aludir aos "pequenos pormenores" e às "vantagens" que uma situação como a que ocorreu podia proporcionar, como o ganho de tempo para elaborar o projecto, foi apenas inventariar um pequeno conjunto de benefícios que o concorrente pode, num juízo de prognose assente na experiência comum, retirar quando confortado com a presença, nas suas fileiras, da empresa que ajudou o dono da obra na preparação do concurso. No fundo, e em lugar de dar como adquirido que a empresa em questão gozou desta ou daquela vantagem, o acórdão teve em

vista justificar o porquê do alcance invalidante que deu ao princípio da imparcialidade – tarefa que, na óptica do presente aresto, se afigura mais fácil se se puser o acento tónico na vertente de transparência, ou de garantia preventiva da imparcialidade, como atrás se discorreu.

Injusta é também a crítica de que o acórdão não deu o devido valor aos princípios da concorrência, do favor do concurso e da boa-fé.

Quanto aos dois primeiros, não se nega, evidentemente, a sua existência e relevância em procedimentos deste tipo. Mas, mesmo que a respectiva invocação tivesse pleno cabimento, a verdade é que nada podem contra princípios com valor constitucional como é o princípio da imparcialidade da Administração, por definição inderrogáveis. Acerca da superioridade desta categoria de princípios, v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, p. 87, AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, 1976, vol. I, p. 311 e JEAN RIVERO, *Direito Administrativo*, p. 88.

Relativamente à boa-fé, não é verdade que o entendimento que prevaleceu – e agora se reitera – afronte os ditames da boa-fé. As recorrentes alegam que lhes foram criadas expectativas de que podiam legitimamente ter a ... como colaboradora. Sucede, porém, que não foi a entidade adjudicante (o Ministro recorrido) mas o INAG, a responder negativamente à sua consulta sobre se o trabalho como coadjuvante do concurso a impedia de participar como concorrente, e sendo assim não estava criada perante o órgão com competência para decidir nenhuma espécie de vinculação com origem nos preceitos da boa-fé. De qualquer modo, ainda que a criação e a defloração das expectativas se concentrassem no mesmo órgão da mesma pessoa colectiva, ainda assim não seria caso de dar primazia à boa-fé (que tem sempre uma eficácia conformadora relativa) sobre a imparcialidade. Sem embargo das consequências que uma informação como a que foi dada pode ter no plano da responsabilidade civil extra-contratual, de que aqui não se cura.

Igualmente, o princípio da concorrência teria de ceder face às exigências da transparência administrativa, mas o que acontece é que este princípio pode e deve ser convocado, mas em favor da anulação que o acórdão recorrido ditou.

Na realidade, a dupla intervenção da ... ao lado das recorrentes, nas circunstâncias que já foram descritas, é que constitui um factor de desvirtuamento da concorrência, na medida em que, como atrás se disse, as veio colocar em posição de aparente vantagem sobre os demais concorrentes.

Nem se diga que não é destes interesses que se ocupa o art. 58º, nº 1, do Dec-Lei nº 59/99, que teria sido pensado exclusivamente para prevenir

acordos concertados entre os concorrentes em prejuízo do interesse público. Esta última *ratio* cabe, sem dúvida, no enunciado da norma, mas ela também abarca outros comportamentos susceptíveis de falsear a sã concorrência, como se depreende do uso da alternativa "actos ou acordos". O preceito, como assinala ANDRADE DA SILVA, "*visa obter seriedade de comportamento e de processos por parte dos empreiteiros participantes no concurso, condenando-se todo e qualquer expediente que possa conduzir a conluio entre eles ou a situações que, ilegitimamente, coloquem algum ou alguns deles em situação de privilégio relativamente aos restantes*" (*Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 6ª edição anotada e comentada, 2000, p. 160).

Resta acrescentar que desta disposição não dimanam unicamente directrizes para os concorrentes, mas igualmente para a Administração, sendo esse o sentido da locução "*devendo as mesmas (as propostas ou pedidos de participação) ser rejeitadas e os concorrentes excluídos*".

Deste modo, tem inteira justificação a chamada deste art. 58º, nº 1, como disposição legal violada pelo acto administrativo impugnado, muito embora o vício decorrente da violação da transparência possua, desde logo, eficácia invalidante a suportar a anulação decretada.

Por esse motivo, é inoperante, para os efeitos pretendidos pelas recorrentes, a arguição de inconstitucionalidade desse art. 58º, por ofensa do disposto no art. 61º, nº 1, da CRP.

Ainda assim, sempre se dirá que esta norma não tutela o exercício indiscriminado da iniciativa económica privada, mas unicamente a que é desenvolvida "*nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral*". Ora, disposições como a do referido art. 58º são justamente exemplos das limitações que a lei tem de estabelecer para harmonizar os interesses particulares entre si e estes com o interesse geral, sem todavia atingir o núcleo da protecção da garantia constitucional.

Improcedem, deste modo, as alegações dos recorrentes.

Termos em que acordam em negar provimento aos recursos, confirmando o acórdão recorrido.

Custas pelas recorrentes particulares.

Taxa de justiça: 480,00€

Procuradoria: 240,00€

Lisboa, 1 de Outubro de 2003.

J. Simões de Oliveira – Relator – António Samagaio – Azevedo Moreira – Isabel Jovita – Adelino Lopes – Abel Atanásio – João Cordeiro – Vítor Gomes.

PARECERES DA

PROCURADORIA-GERAL DA REPUBLICA

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

PARECER Nº 10/2003*

EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL — AUTARQUIA LOCAL — ADMINISTRAÇÃO LOCAL — EMPRESA PÚBLICA — PARTICIPAÇÃO EM EMPRESAS PRIVADAS — FINANÇAS LOCAIS — INTERESSE PÚBLICO — PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE — REQUALIFICAÇÃO URBANA

CONCLUSÕES:

- 1ª) A Lei nº 58/98, de 18 de Agosto (*Lei das Empresas Municipais, Inter-municipais e Regionais*) veio permitir a utilização pelos municípios de diferentes formas de organização jurídico-privada, como a criação de empresas municipais ou a participação no capital social de empresas privadas, com a condição de essas empresas terem por objecto social a exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público que se contenham no âmbito das atribuições municipais, nos termos do nº 2 do artigo 1º do diploma (*ex vi* do artigo 40º, quanto à participação em empresas privadas);
- 2ª) Esse diploma admite ainda que as empresas municipais possam, por sua vez, participar no capital de sociedades comerciais, *ab initio* ou já depois da sua constituição, conforme resulta do disposto na alínea f) do artigo 16º e na alínea e) do nº 1 do artigo 34º, ambas da Lei nº 58/98, **devendo também** nesses casos respeitar-se a limitação legal estabelecida para a participação dos próprios municípios no capital dessas empresas privadas (e referida na conclusão anterior);
- 3ª) Nesse contexto, é legalmente possível a constituição de uma sociedade comercial com participação de uma empresa pública municipal, designadamente em parceria com uma entidade privada, ao abrigo do artigo 40º da Lei nº 58/98 (interpretado extensivamente), desde que a actividade a desenvolver por essa empresa privada se integre no quadro das atribuições do município e, simultaneamente, no objecto da empresa pública municipal;

* Publicado em D.R. – II série nº 181 de 7 de Agosto de 2003.

4ª) Uma empresa pública municipal, que inclua no seu objecto a realização de actividades de *requalificação urbana*, pode constituir uma sociedade comercial (designadamente em parceria público-privada) cujo objecto venha a ser a construção e exploração de um empreendimento imobiliário, desde que este tenha a virtualidade de produzir uma notória *recuperação de zonas urbanas degradadas* da área do respectivo município.

Este Parecer foi votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 15 de Maio de 2003.

José Adriano Machado Souto de Moura — Mário António Mendes Serrano (relator) — Maria Fernanda dos Santos Maças — Manuel Joaquim de Oliveira Pinto Hespanhol — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Alberto Esteves Remédio — João Manuel da Silva Miguel — Lourenço Gonçalves Nogueiro.

(Este parecer foi homologado por despacho do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente de 10 de Julho de 2003)

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JUL/DEZ.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 Julho a Dezembro 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 a Protecção dos Interesses Financeiros Comunitários

O Tribunal de Contas português participou em Roma, nos dias 18 e 19 de Setembro, na *Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Protecção dos Interesses Financeiros Comunitários* (criado na Reunião do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, realizada em 2001).

Esta reunião teve como principal objectivo a preparação de uma proposta de relatório a submeter à aprovação do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia.

1.3. Reunião do *Grupo de Trabalho do IVA*

Organizado pelo Tribunal de Contas Alemão, o Tribunal de Contas português participou em Bona, nos dias 28 a 30 de Setembro, na Reunião do *Grupo de Trabalho do IVA*.

Esta reunião teve como objectivo proporcionar aos participantes um conjunto de informações sobre a situação da fraude carrossel nos países da União Europeia, bem como sobre as alterações nos sistemas e nos procedimentos adoptados ou em fase de adopção pelos países da Europa de Leste aderentes, para fazer face à abertura das fronteiras em 1 de Maio de 2004.

1.4. 2.ª Reunião dos Agentes de Ligação

Realizou-se no Luxemburgo, nos dias 6 e 7 de Outubro, a 2.ª Reunião dos Agentes de Ligação dos Tribunais de Contas da União Europeia, na qual o Tribunal de Contas português esteve representado.

Esta reunião teve como principais objectivos a análise e discussão dos seguintes assuntos:

- Acompanhamento e perspectivas das actividades relativas à cooperação entre as ISC dos EM e o TCE;
- Organização dos trabalhos dos Agentes de Ligação e do Comité de Contacto;
- Grupo de trabalho sobre a gestão e controlo dos fundos estruturais;
- Grupo de trabalho sobre a protecção dos interesses financeiros comunitários;
- Grupo de trabalho sobre Actividades de Auditoria;
- Troca de informações sobre as actividades de auditoria que incidem sobre o controlo dos fundos da União Europeia;
- Programa Comunitário TESTA;
- Convenção Europeia.

1.5. Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2002

No dia 28 de Novembro, uma Delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo Membro português, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 2002.

1.6. Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia e Comemoração dos 25 Anos do Tribunal de Contas Europeu

O Tribunal de Contas, representado pelo Vice-Presidente, em substituição do Presidente, participou em Praga, nos dias 9 e 10 de Dezembro, na reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, na qual também estiveram presentes os Presidentes das ISC dos Países Candidatos, bem como, no segundo dia, as ISC da Bulgária, Roménia e Turquia e representantes da IDI e da SIGMA/OCDE.

Esta reunião, realizada num Estado que ainda não é membro de pleno direito da UE, foi co-presidida pelo decano dos Presidentes das ISC da UE – Sir John Bourn (ISC Reino Unido) – e pelo Presidente em exercício da ISC da República Checa.

Constaram da ordem de trabalho a análise das seguintes questões:

- Aprovação da *Ordem do Dia*;
- Aprovação da acta da reunião de 2002;
- *Grupo de trabalho sobre a protecção dos interesses financeiros comunitários*;
- *Grupo de trabalho sobre a Gestão dos Fundos Estruturais*;
- Desenvolvimento das actividades relativas à cooperação entre as ISC dos Estados membros da UE e o TCE;
- CIG – Conferência Intergovernamental – Projecto de Constituição da União Europeia;
- Informação sobre a organização do Tribunal de Contas Europeu após o alargamento;

- Informação sobre a reunião dos Presidentes das ISC do Países candidatos à adesão realizada em Cracóvia nos dias 21 a 23 de Maio de 2003;
- Troca de informações sobre as actividades de auditoria que incidem sobre o controlo dos fundos da União Europeia;
- Grupo de trabalho sobre actividades de auditoria conjuntas;
- Informação sobre as actividades de formação da EUROSAI e da IDI;
- Informação sobre a recente actividade da SIGMA/OCDE;
- Informação sobre a actividade da Comissão de Normas de Auditoria da INTOSAI.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no 2.º semestre de 2003, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. De 1 a 4 de Julho, o Presidente do Tribunal de Contas e o Director-Geral realizaram uma visita à ISC da Polónia (NIK), a convite desta Instituição, durante a qual foram tratados assuntos de carácter bilateral e outros com âmbito multilateral (aos níveis da INTOSAI, da EUROSAI e da União Europeia).

2.1.2. Cooperação com o Tribunal de Contas de Angola

No âmbito da cooperação com as Instituições congéneres dos Países de língua portuguesa, 1 Juiz Conselheiro e um Director do Tribunal de Contas de Angola efectuaram, de 7 a 11 de Julho, um estágio no Tribunal de Contas na área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

2.1.3. Visita ao Tribunal de Contas do Senhor Subcontralor General do Panamá e Membro da Secretaria da OLACEFS

Visitou o Tribunal de Contas, no dia 24 de Julho, o Senhor Subcontralor General do Panamá e Membro da Secretaria da OLACEFS, para troca de informações sobre a actividade do nosso Tribunal, bem como sobre a questão do pagamento das Quotas da OLACEFS.

2.1.4. Acção de Formação ao Tribunal de Contas de Angola no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Na sequência do pedido formulado pelo Presidente do Tribunal de Contas de Angola, dois auditores chefes do Tribunal de Contas deslocaram-se àquele Tribunal, de 25 a 29 de Agosto, para ministrarem uma acção de formação na área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas da Noruega

A convite da Instituição congénere da Noruega, o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, acompanhado do Director-Geral, visitou, de 7 a 10 de Setembro, esta Instituição, tendo em vista, para além do conhecimento *in loco* da sua organização, funcionamento e actividade, a realização de uma sessão de trabalho sobre a auditoria dos hospitais/empresas na Noruega.

2.1.6. Estágio no *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido, de uma Delegação do Tribunal de Contas

Uma delegação do Tribunal de Contas, composta por um auditor chefe e duas técnicas do Departamento de Auditoria IX, efectuaram em Londres, de 15 a 19 de Setembro, no *National Audit Office*, instituição suprema de controlo do Reino Unido, um estágio sobre as metodologias “*Value For Money*”, na área dos transportes, da saúde e ao nível do Departamento que se ocupa do desenvolvimento geral dessas mesmas metodologias.

2.1.7. **Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação de funcionários da Comissão Parlamentar para os Assuntos Constitucionais do Parlamento da Suécia**

A solicitação da Comissão Parlamentar para os Assuntos Constitucionais do Parlamento da Suécia, uma Delegação desta *Comissão* visitou o Tribunal de Contas no dia 22 de Setembro, para a análise de questões relativas aos Assuntos Constitucionais, nomeadamente o controlo parlamentar e constitucional, e assuntos relacionados com auditoria do estado e municipal.

2.1.8. ***I Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal***

O Tribunal de Contas português organizou em Lisboa, de 25 a 29 de Setembro, o *I Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal*.

Este Encontro inseriu-se no âmbito da estreita actividade de cooperação que o Tribunal de Contas desenvolve com o seu congénere espanhol, e contou com a discussão dos seguintes 3 temas:

Tema I –	<i>Articulação entre a função de auditoria/fiscalização e a função jurisdicional;</i>
Tema II –	<i>Controlo de subvenções a entidades não públicas;</i>
Tema III –	<i>Controlos horizontais, v.g. no sector da educação.</i>

2.1.9. **Cooperação entre o Tribunal Administrativo de Moçambique a Instituição Superior de Controlo da Suécia e o Tribunal de Contas de Portugal**

No âmbito da cooperação existente entre o Tribunal Administrativo de Moçambique, a Instituição Superior de Controlo da Suécia e o Tribunal de Contas de Portugal, realizou-se em Maputo, Moçambique, de 29 de Setembro a 3 de Outubro, um

Seminário de Avaliação e Planeamento do Projecto PRO-AUDIT – Capacitação Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique e nos dias 6 e 7 de Outubro a 6^a. Reunião do Comité Directivo deste mesmo projecto.

2.1.10. **Seminário Internacional sobre “Ética, Cidadania e Meio Ambiente: O Novo Papel dos Tribunais de Contas”**

Para celebrar os 35 anos do seu nascimento, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Brasil, realizou no Recife, nos dias 1 a 3 de Outubro, um Seminário Internacional sobre *Ética, Cidadania e meio Ambiente: O Novo Papel dos Tribunais de Contas*”, no qual o Tribunal de Contas português participou.

2.1.11. **Visita ao Tribunal de Contas italiano**

A convite da *Corte dei Conti*, o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, acompanhado do Director-Geral, visitou, de 23 a 27 de Outubro, esta Instituição, tendo em vista o conhecimento da sua organização, funcionamento e actividade.

Esta visita compreendeu também uma deslocação à Câmara Regional de Veneto, considerada um bom exemplo da desconcentração da *Corte dei Conti*.

2.1.12. **Visita ao Tribunal de Contas da Presidente do Tribunal de Contas holandês**

Uma delegação do Tribunal de Contas holandês, chefiada pela sua Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, nos dias 16 e 17 de Novembro, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.13. Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de dois Analistas do Tribunal de Contas da União, do Brasil

Dois Analistas do Tribunal de Contas da União, do Brasil, efectuaram, de 24 de Novembro a 5 de Dezembro, um estágio no Tribunal de Contas e seus Serviços de Apoio nas diversas áreas de actividade do nosso Tribunal.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. Curso de Verão sobre *O controlo das contas e da gestão pública. Perspectiva Internacional*

A convite da *Fundación General de la Universidad Complutense*, o Presidente do Tribunal de Contas participou em San Lorenzo, Escorial, no dia 15 de Julho, no curso realizado por aquela Fundação, subordinado ao tema *O controlo das contas e da gestão pública. Perspectiva Internacional*.

O Presidente do Tribunal apresentou uma comunicação subordinada ao tema *El control de los fondos europeos, ante la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea por las Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

2.2.2. Reunião do Grupo de Trabalho sobre “*guidelines*” para auditoria financeira da INTOSAI

O Tribunal de Contas português participou em Bratislava, no dia 3 de Setembro, na *Reunião do Grupo de Trabalho sobre “guidelines” da INTOSAI*, cuja presidência está a cargo da ISC da Suécia.

Pelo Tribunal de Contas de Portugal foi prestada a informação de que iria deixar de participar em futuras reuniões deste Grupo de Trabalho.

2.2.3. *Workshop for Audit Planning & Risk Assessment*

O Tribunal de Contas português participou nos dias 24 a 26 de Setembro, em Antalya, Turquia, no *Workshop for Audit Planning & Risk Assessment*, organizado pelo *SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management* e pelo Tribunal de Contas da Turquia.

Por parte do Tribunal de Contas foi apresentado o tema *Prioritization, for audit planning, of the investments included in the military programming law*.

2.2.4. **Reunião anual da F-16 SAI Conference**

Realizou-se em Bruxelas, no dia 7 de Outubro, a reunião anual da *F-16 SAI Conference* – órgão de fiscalização composto pelas *ISC* dos Estados signatários do *F-16 MNFP – Multinational Fighter Program* relativo à cooperação na produção e pós produção do avião de caça *F-16*, na qual o Tribunal de Contas participou.

O *F-16 MNFP* é composto por um órgão de direcção (*Steering Committee*), um secretariado geral (com sede no Estado Maior da Força Aérea da Bélgica) e um órgão de fiscalização, designado *F-16 SAI Conference*, composto pelas *ISC* dos Estados Unidos da América, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega e Portugal.

Nesta reunião foi apreciado o relatório conjunto relativo aos estudos preliminares realizados pelos serviços das *ISC* participantes, tendo-se concluído pela inviabilidade da realização de uma auditoria aprofundada aos custos de manutenção e operação dos *F-16*.

2.2.5. **Reunião dos representantes das Instituições Supremas de Controlo Financeiro dos Países da NATO**

Realizou-se em Bruxelas, no dia 10 de Outubro, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, a Reunião dos representantes das Instituições Supremas de Controlo

Financeiro dos Países da NATO que teve por objecto a apreciação de questões importantes para o funcionamento do *IBAN – International Board of Auditors for NATO*.

2.2.6. **51.^a Reunião do Conselho Directivo e Cerimónia do 50.^o Aniversário da INTOSAI**

O Tribunal de Contas português participou na 51.^a Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI, realizada em Budapeste, nos dias 13 e 14 de Outubro, bem como na Cerimónia Comemorativa do 50.^o Aniversário da INTOSAI (1953-2003), realizada no dia 15 de Outubro.

O Tribunal de Contas é membro do Conselho Directivo da INTOSAI desde 1995 (eleito no Congresso do Cairo), tendo sido reeleito no Congresso de Seul de 2001 para um segundo mandato de 6 anos que termina em 2007.

Da reunião do Conselho Directivo há a destacar a proposta de introdução da língua Portuguesa como Língua Oficial da INTOSAI apresentada pelos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal em nome da Organização das ISC da CPLP.

2.2.7. **XXVII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI**

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Roma, no dia 28 de Outubro, na *XXVII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions* (de que o Tribunal de Contas português é membro observador por inerência, por ser membro do Conselho Directivo da *INTOSAI*), tendo como principal objectivo as seguintes questões:

- Aprovação das actas das XXV e XXVI Reuniões do Conselho Directivo;
- Relatório de Actividades da EUROSAI 2002/03, elaborado pelo Secretário-Geral;
- Contas e relatório financeiro relativos a 2002;

- Resultados da 2.^a Conferência EUROSAI-EURORAI;
- Informação do Tribunal de Contas alemão sobre a preparação do VI Congresso da EUROSAI;
- III Conferência EUROSAI-OLACEFS;
- Relatório do Comité de Formação da EUROSAI;
- Relatório do 2.^o Estágio de Formação organizado pela ISC da Hungria;
- Informação sobre a cooperação EUROSAI-IDI;
- Autorização para contribuição financeira à IDI, no quadro da formação profissional;
- Informação da ISC dinamarquesa sobre os suportes informáticos da EUROSAI;
- Informação sobre as actividades do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre auditoria ambiental*;
- Informação sobre as actividades do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação*;
- Proposta do Tribunal de Contas de Portugal de organização no âmbito da EUROSAI de acções sobre a função jurisdicional das ISC;
- Proposta da ISC da Rússia de elaboração de uma publicação sobre a situação actual e futura das ISC membros da EUROSAI
- Proposta da ISC da Polónia para organizar o VII Congresso da EUROSAI em 2008.

2.2.8. **EUROSAI – Reunião do Grupo de Trabalho sobre tecnologias de informação**

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 3 e 4 de Novembro, em Varsóvia, na Reunião do Grupo de Trabalho no âmbito da EUROSAI IT Working Group, – Subgrupo2.

2.2.9. **Reunião do Conselho Directivo da *Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP* e Comemoração dos 113 anos da criação do Tribunal de Contas da União, do Brasil**

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Brasília, nos

dias 3 a 5 de Novembro, na Reunião do Conselho Directivo da *Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP* e, a convite do Tribunal de Contas da União, nas diversas acções que aquele Tribunal promoveu no âmbito da semana comemorativa da criação dos seus 113 anos.

De salientar que no âmbito das referidas comemorações, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal foi agraciado com o *Grande Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União*, ao lado de 6 outras personalidade brasileiras de vários quadrantes, nomeadamente, o ex-Presidente do TCU e do Supremo Tribunal Federal, a actriz Fernanda Montenegro e, a título póstumo, o empresário e jornalista Roberto Marinho.

2.2.10. XIII Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS

Realizou-se, na Cidade de Havana, nos dias 10 a 15 de Novembro, a *XIII Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Grupo Regional da INTOSAI, que contou com a presença do Tribunal de Contas, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, *membro aderente*).

Esta *Assembleia-Geral* contou com 3 Sessões Plenárias Técnicas subordinadas aos Temas:

Tema I –	<i>Auditoria da Dívida Pública;</i>
Tema II –	<i>Tecnologias de Informação;</i>
Tema III –	<i>O fortalecimento das Instituições Superiores de Controlo.</i>

De salientar que, como sempre acontece, o Tribunal de Contas português apresentou, relativamente ao Tema I, uma contribuição escrita.

2.2.11. 9.^a Reunião do Comité de Formação da *EUROSAI*

O Tribunal de Contas português participou em Copenhaga, Dinamarca, nos dias 24 e 25 de Novembro, na 9.^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 formativa da EUROSAI;
- Desenvolvimento do Plano Operacional;
- Eventos formativos 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 EURO-VOC;
- 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

0436 PODER EXECUTIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

[21234] PP 322

GARCIA FERNANDEZ, Roberto

Estructura y funcionalidad del control interno en el sector público español / Roberto García Fernández, Eva Suárez Álvarez In: Auditoria Pública / dir. Fermín Erbiti. - Pamplona. - ISSN 1136-517 X. - n. 30 (Jun. 2003). - p. 72-79

Administração Pública / Auditoria Interna / Controlo Financeiro / Espanha / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[21262] PP 133

BOUVIER, Michel

La nouvelle gestion publique comme condition de la nouvelle gouvernance / Michel Bouvier

In: Revue française de finances publiques. - Paris. - ISSN 0294-0833. - n. 82 (Juin 2003). - p. 3-6

Gestão Pública / Descentralização / Controlo de Gestão / Controlo Financeiro / Execução do Orçamento / França / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[21269] PP 133

ALVENTOSA, Jean-Raphael

Les nouvelles modalités du contrôle des services : un nouveau partage des responsabilités / Jean Raphael Alventosa

In: Revue française de finances publiques. - Paris. - ISSN 0294-0833. - n. 82 (Juin 2003). - p. 63-71

Administração Pública / Modernização Administrativa / Responsabilidade / Lei das Finanças Públicas / Gestão Pública / Controlo Adminis-

trativo / Controlo Financeiro / França / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[21454]

PP 776

CANSINO MUNOZ-REPISO, José Manuel

Tres soluciones teóricas para la provisión pública ineficiente / José Manuel Cansino Muñoz-Repiso

In: Revista Española de Control Externo / dir. Juan Velarde Fuertes. - Madrid. - ISSN 1-575-1333. - Vol. 5, nº 14 (May 2003). - p. 175-207

Administração Pública / Reforma Administrativa / Reservas / Reserva Orçamental / Técnica de Gestão / Instância de Controlo / Economia Pública / Contrato / Controlo Financeiro / Espanha / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[21621]

336.126.5 Sem-F

VALA, Márcia

Relatório / Márcia Cardoso Vala ; Helena Fernandes

In: Seminario sobre la Fiscalización de la Contratación Administrativa del Sector Público. - Madrid, 1999. - p. 1-10

Contrato Administrativo / Administração Pública / Controlo Financeiro / Auditoria das Práticas de Gestão / Acta de Reunião / Formação em Serviço / Tribunal de Contas / Documentação / Espanha / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[21622]

336. 126.5 Sem-F

FERRERO PESO, María José

Selección del contratista, procedimientos y formas de adjudicación, garantías y formalización del contrato : documentación complementaria / María José Ferrero Peso

In: Seminario sobre la Fiscalización de la Contratación Administrativa del Sector Publico. - Madrid, 1999. - Anexo 3

Finanças Públicas / Contrato Público / Adjudicação por Contrato / Controlo Administrativo / Acta de Reunião / Formalidade Administrativa /

1021 FINANÇAS COMUNITÁRIAS

[21548]

336.126.55UE UExApré 1

UNIAO EUROPEIA. Tribunal de Contas CE

Apresentação do relatório anual relativo ao exercício de 2002 / Tribunal de Contas Europeu ; relat. Vítor Caldeira. - [Lisboa : Tribunal de Contas de Portugal, 2003]. - 1 Pasta c/Documentação ; 33 cm. - Sessão de apresentação ocorrida no Tribunal de Contas Português, em 28 de Novembro de 2003. - Contém: Notas de apoio à intervenção do membro do Tribunal de Contas Europeu por ocasião da apresentação às autoridades portuguesas do relatório anual relativo ao exercício de 2002 / relat. Vítor Caldeira. - Relatório anual relativo ao exercício de 2002 : nota de informação : anexos / Tribunal de Contas Europeu. - Tribunal de Contas Europeu : o que é? [folheto]. - Tribunal de Contas Europeu [bilhete postal]. - Tribunal de Contas Europeu : organigrama. - Auditoria das finanças da União Europeia / Tribunal de Contas Europeu. - Inclui Adenda. - Auditorias do Tribunal de Contas Europeu em Portugal : 2002 / Departamento de Auditoria III.2, do Tribunal de Contas de Portugal

Orçamento Comunitário / Controlo Financeiro / Fundos CE / FED / Tribunal de Contas CE / Relatório de Actividade / 1021 Finanças Comunitárias

CDU 336.126.55UE

1216 DIREITO PENAL

[21590]

DS V.22

BIHAIN, Luc

Comité de surveillance de l'OLAF : avis 2/2002 sur le livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen / Luc Bihain

In: AGON. - Liège. - N. 34 (Jan.-Mar. 2002). - p. 3-8

Fraude / Instituição Comunitária / Segurança e Vigilância / Controlo Financeiro / Ministério Público / União Europeia / 1216 Direito Penal

[21591]

DS V.23

BRUNER, Franz-Hermann

La création d'un procureur européen dans la perspective de l'OLAF : une valeur ajoutée dans l'espace de justice, liberté et sécurité / Franz-Hermann Brüner

In: AGON. - Liège: Luc Bihain. - N.º. 35 (Avr.- Juin 2002). - p. 9-13

Fraude / Segurança e Vigilância / Ministério Público / Finanças Comunitárias / Instituição Comunitária / Controlo Financeiro / União Europeia / 1216 Direito Penal

2436 FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA ORÇAMENTAL

[21117]

336.126.55 (71) CANxSta 1

CANADA. Office of the Auditor General

A status report of the Auditor General of Canada to the House of Commons / apres. Sheila Fraser . - Ottawa : Office of the Auditor General of Canada, 2003. - 24 p.

ISBN 0-662-34072-8

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)

[21125]

PP 670

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby

Princípios do contaditório e da ampla defesa : especificidades na ação do controle externo / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / dir.

Eduardo Carone Costa. - Belo Horizonte . - ISSN 0102-1052. - A. 20,

vol. 46, n. 1 (2003). - p. 57-69

Tribunal de Contas/Controlo Externo/Princípio do Contraditório /Princípio da Ampla Defesa / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21128]

PP 670

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e
O novo Tribunal de Contas : visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil / Flávio Régis Xavier de Moura e Castro

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / dir. Eduardo Carone Costa. - Belo Horizonte . - ISSN 0102-1052. - A. 20, vol. 46, n. 1 (2003). - p. 127-166

Tribunal de Contas / Lei Orgânica / Estudo Comparativo / Constituição / Lei-Quadro / Instância de Controlo / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21146]

336.126.55(481) NORxBri

NORUEGA. Office of the Auditor General
A brief summary of the activities in 2002 / Office of the Auditor General of Norway. - Oslo : Riksrevisjonen, [2003]. - 43 p. ; 24 cm
ISBN 82-90811-38-1

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Relatório de Actividade / Noruega / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(481)

[21192]

PP 120

PARENTE, João
Parcerias em saúde / João Parente, Fernando Xarepe Silveiro, Paula Louro. - Estudo n° 13/2002-DCP
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa. - ISSN 0871 3065. - N° 38 (Jul. - Dez. 2002). - p. 43-112

Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Saúde / Estatuto Jurídico /
Direito Comparado / Empresa Pública / Sociedade de Economia Mista /
Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21214] 336.126.55(85) PERxCgr

PERU. Contraloria General de la Republica
1993-2000 : CGR : memoria de una gestión / pref. Víctor Enrique Caso
Lay. - Lima : Contraloria General de la Republica, 2000. - 90 p. : il. ; 29
cm

Tribunal de Contas / Controlo Externo / Programa de Acção / Compe-
tência Institucional / Relações Interinstitucionais / Perú / 2436 Finanças
Públicas e Política Orçamental

[21220] 336.126.55(81) BARxSis

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira
O sistema tribunais de contas e o princípio federativo : um estudo com-
parativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia / pedro Hum-
berto Teixeira Barretto. - Salvador-BA : Fundação Visconde de Cairu,
Faculdade de Ciências Contábeis, 2003. - 353 p. : quadros ; 30 cm. -
Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis da Fundaçã Visconde
de Cairu, Centro de Pós Graduação e Pesquisa Visconde de Cairu

Tribunal de Contas / Controlo Externo / Finanças Públicas / Federalismo
/ Instituição Comunitária / Estudo Comparativo / Cooperação Instituio-
nal / União Europeia / Tese / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política
Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[21228] PP 322

ERBITI, Fermin
La comunicaci3n : asignatura pendiente de las instituciones de control /
Fermín Erbiti Zabalza
In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Pamplona. - ISSN 1136-517

X. - n. 30 (Jun. 2003). - p. 4-13

Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Gestão Pública / Controlo de Gestão / Difusão da Informação / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21233] PP 322

GONZALEZ DIAZ, Belén

La rendición de cuentas de las universidades a los órganos de control externo : su compleja normativa / Belén González Díaz

In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Pamplona. - ISSN 1136-517

X. - n. 30 (Jun. 2003). - p. 66-71

Tribunal de Contas / Universidade / Fecho de Contas / Controlo Financeiro / Controlo Orçamental / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21236] PP 322

MANTECA VALDELANDE, Victor

La organización internacional de entidades fiscalizadoras superiores (INTOSAI) / Vitor Manteca Valdelande

In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Pamplona. - ISSN 1136-517

X. - n. 30 (Jun. 2003). - p. 86-94

Tribunal de Contas / Instância de Controlo / INTOSAI / Organização Internacional / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21343] PP 668

COLASANTI, Ennio

The supreme audit institutions and the corruption debate / Ennio Colasanti

In: Rivista della corte dei conti / dir. Mario Ristuccia. - Roma. - ISSN 0392-5358. - A. 56, nº 1 (Gen./Feb. 2003). - p. 352-372

Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Corrupção / Globalização / Serviço Público / Privatização / Itália / 2436 Finanças Públicas e Política

Orçamental

[21413]

PP 55

CAMPELO, Valmir

O controle externo e a responsabilidade fiscal / Valmir Campelo

In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília. - ISSN 0103-1090. - A. 34, nº 96 (Abr./Jun. 2003). - p. 11-18

Finanças Públicas / Controlo Externo / Fiscalidade / Responsabilidade Administrativa / Insância de Controlo / Tribunal de Contas / Assembleia Nacional / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21428]

PP 59

JOSCELYNE, Graham

Integrated public sector financial management : a central role for SAIs / Graham Joscelyne

In: International Journal of Government Auditing / dir. Jacquelyn Williams-Bridgers. - vol. 31, n. 4 (Outubro 2003). - p. 15-18

Tribunal de Contas / Serviço Público / Gestão Financeira / Administração Pública / Instância de Controlo / Competência Institucional / Empresa Pública / Empresa Privada / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21432]

336.126.55(410) NAOxTak

REINO UNIDO. National Audit Office

Taking a survey / National audit Office. - London : NAO, 1999. - 80 p. ; 21 cm. - Publicação do Estágio na NAO, em 2003. - Referências p. 77-79

Controlo Financeiro / Auditoria / Guia de Informação / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[21448]

PP 776

MUNOZ ALVAREZ, Ramón

Fiscalización, control, auditoria : reflexiones / Ramón Muñoz Álvarez
In: Revista Española de Control Externo / dir. Juan Velarde Fuentes. -
Madrid. - ISSN 1-575-1333. - Vol. 5, nº14 (May. 2003). - p. 13-62

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Controlo Financeiro /
Controlo de Gestão / Controlo Orçamental / Auditoria / Terminologia /
Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21452]

PP 776

DORTA VELAZQUEZ, José Andrés

Gestión y control de las subvenciones públicas de I+D+I en el marco de
las Universidades Públicas españolas / José Andrés Dorta Velázquez,
Javier de León Ledesma

In: Revista Española de Control Externo / dir. Juan Velarde Fuentes. -
Madrid. - ISSN 1 575-1333. - Vol. 5, nº14 (May. 2003). - p. 129-152

Controlo Orçamental / Investigação e Desenvolvimento / Orçamento /
Controlo Financeiro / Gestão Financeira / Universidade / Espanha /
2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21453]

PP 776

GONZALEZ DIAZ, Belén

La fiscalización de las Universidades por los órganos de Control Exter-
no / Belén González Díaz ; Emilia Fernández Rodríguez

In: Revista Española de Control Externo / dir. Juan Velarde Fuentes. -
Madrid. - ISSN 1-575-1333. - Vol. 5, nº 14 (May 2003). - p.153-173

Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Universidade / Controlo
Externo / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21484]

336.126(460) ESPxDec 1

ESPAÑA. Tribunal de Cuentas

Declaración definitiva sobre la cuenta general del estado : ejercicio 1994

: Nº 299 / Tribunal de Cuentas. - [Madrid] : Tribunal de Cuentas,
[1996]. - pag. var. ; 30 cm

Finanças Públicas / Orçamento do Estado / Controlo Orçamental / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(460)

[21536] PP 637

NIZAM, Javed

Regulatory framework in Pakistan power sector : issues and solutions /
Javed Nizam

In: Performit. - Islamabad. - V. 23, nº 2 (Apr. 2003). - p. 3-11

Energia Eléctrica / Sector Terciário / Oferta Energética / Empresa Pública /
Controlo Financeiro / Paquistão / 2436 Finanças Públicas e Política
Orçamental

[21537] PP 637

TARIQ, Iftikhar Hussain

Quality assurance in Pakistan Audit Department / Iftikhar Hussain Tariq

In: Performit. - Islamabad. - Vol. 23, nº2 (Apr. 2003). - p. 13-19

Tribunal de Contas / Círculo de Qualidade / Controlo de Qualidade /
Paquistão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21550] DM IV

ESTAGIO NO NATIONAL AUDIT OFFICE

Estágio no National Audit Office : documentação / comp. José António
Carpinteiro, Conceição Botelho, Maria José Brochado. - London : NAO,
2003. - 1 Dossier (pág. var.) ; 30 cm. - O relatório realizado na NAO,
entre 15 e 19 de Setembro de 2003, encontra-se disponível para consulta
na Intranet, na página da Formação. - Este dossier inclui a documenta-
ção anexa, a saber: Annual report of the National Audit Office: 2003. -
Demonstrating the impact of our work: identifying savings while pro-
moting beneficial change. - Focus. Is. 13 (May 2003). - Survey partner-

ship: NAO-MORI Social Research Institute. - Value for money handbook: a guide for building quality into VFM examinations. - Financial accounting update Spring 2002: amendments to the Treasury's accounting guides for 2001-2002. - Measuring evidence: statistical handbook for value for money and performance audit. - Grabbing the rhino by the horns: a new approach to the auditing system development projects in South Africa. - Financial accounting update 2001: a survey of developments in financial reporting in 2000-2001. - Writing smart recommendations. - Taking a survey. - What are taxpayers getting for their money: a value for money guide to examining outputs and outcomes. - Presenting data in reports: a guide: the public face of the NAO. - Benchmarking: how can benchmarking help in VFM examinations. - VFM methodologies database

Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Estágio de Formação / Documentação / Portugal / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21553] 336.126.55(520) JAPxBoa 2

JAPAO. Board of Audit

Board of Audit of Japan : an organization that reviews public finances : year 2003. - Tokyo : Board of Audit, 2003. - 103 p. : quadros ; 30 cm. - Contém ainda : Outline of audit results : Fiscal year 2001 audit report ; The Board of Audit Law

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Financeira / Tribunal de Contas / Organização Administrativa / Competência Jurisdicional / Relatório de Actividade / Lei Orgânica / Japão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(520)

[21562] PP 322

CARRERAS PUIGDENGOLAS, Josep M.

El control externo del sector local : una asignatura pendiente / Josep M. Carreras Puigdengolas

In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Sevilla. - ISSN 1136-517X. -

n. 31 (Out. 2003). - p. 6-17

Finanças Locais / Administração Local / Controlo de Gestão / Auditoria Externa / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21564] PP 322

MINGUILLON ROY, Antonio

Consideraciones sobre los incumplimientos de la normativa e irregularidades en las fiscalizaciones realizadas por los OCEX / Antonio Minguillón Roy

In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Sevilla. - ISSN 1136-517X. - n. 31 (Out. 2003). - p. 18-25

Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Auditoria Financeira / Legalidade / Primado do Direito / Direito Nacional / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21569] PP 322

ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio

Características de la modalidad de control interventor económico normativo en el sector público vasco / José Antonio Arratibel Arondo

In: Auditoria Publica / dir. Fermín Erbiti. - Sevilla. - ISSN 1136-517X. - n. 31 (Out. 2003). - p. 50-59

Finanças Públicas / Controlo Orçamental / Execução do Orçamento / Espanha / País Basco / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21597] 336.126 (460) ESPxInf 2

ESPANHA. Tribunal de Cuentas

Informe anual sobre la gestión del sector público estatal en 1994 : N° 316 : Volume I / Tribunal de Cuentas. - [Madrid : TC, 1997]. - 729, [ca. 200] p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Orçamental / Orçamento do Estado / Controlo Parlamentar / Empresa Pública / Segurança Social / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126 (460)

[21604]

336.126.55(460) ESPxInf 3

ESPAÑA. Tribunal de Cuentas

Fiscalización elevada a las cortes generales : informe de fiscalización de la diputación provincial de Soria, ejercicios 1992 a 1994 / Tribunal de Cuentas. - [Madrid : TC, 1999]. - 70, [ca. 45] p. ; 30 cm. - N° 396

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Financiamento Público / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(460)

[21624]

336.126.5 Sem-F

VICENTE MARTIN, Carmen

Objetivos de la fiscalización de la contratación : documentación complementaria / Carmen de Vicente Martín

In: Seminario sobre la Fiscalización de la Contratación Administrativa del Sector Público. - Madrid, 1999. - Anexo 5

Finanças Públicas / Contrato de Direito Administrativo / Instância de Controlo / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21625]

336.126.5 Sem-F

RAMIRO SANCHEZ, Pedro

Las bases de datos como herramienta de la fiscalización de la contratación : documentación complementaria / Pedro Ramiro Sánchez

In: Seminario sobre la Fiscalización de la Contratación Administrativa del Sector Público. - Madrid, 1999. - Anexo 6

Finanças Públicas / Contrato de Direito Administrativo / Instância de Controlo / Base de Dados / Sistema Informático / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21626]

336.126.5 Sem-F

LOPEZ-QUINONES MAJAN, Luis

La regulación y fiscalización de la actividad contractual del sector público empresarial : documentación complementaria / Luis López-Quiñones Maján

In: Seminario sobre la Fiscalización de la Contratación Administrativa del Sector Público. - Madrid, 1999. - Anexo 7

Finanças Públicas / Empresa Pública / Contrato Público / Contrato de Direito Administrativo / Controlo Administrativo / Tribunal de Contas / Regulamento / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[21629]

336.126.55(931) NZAOxInq

NOVA ZELANDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
Inquiry into public funding organisations associated with Donna Awatere Huata MP / Controller and Auditor General. - Wellington : Audit Office, 2003. - 152 p. ; 30 cm
ISBN 0-478-18111-6

Finanças Públicas / Auditoria / Controlo Financeiro / Despesa não Orçamentada / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

2441 ORÇAMENTO

[21218]

336.126.55(469) PAR

PARENTE, João

Parcerias em saúde / João Parente, Fernando Silveiro, Paula Louro. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2002. - P. 47-112 ; 20 cm. - Estudo n.º 13/2002-DCP. - Sep. da Rev. do Tribunal de Contas n.º 38 (Jul.-Dez. 2002)

Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Saúde / Política de Saúde / Estabelecimento Hospitalar / Estatuto Jurídico / Direito Comparado / Serviço Público / Economia Mista / Portugal / 2441 Orçamento

CDU 336.126.55(469)

[21270]

PP 133

CLINCHAMPS, Nicolas

Le contrôle financier et la LOLF du 1er août 2001 : vers un désengagement progressif / Nicolas Clinchamps

In: Revue française de finances publiques. - Paris. - ISSN 0294-0833. - n. 82 (Juin 2003). - p. 73-96

Finanças Públicas / Lei das Finanças / Controlo Financeiro / Revisão da Lei / Despesas Públicas / Gestão Pública / França / 2441 Orçamento

[21273]

PP 133

CHEVALIER, Caroline Laly

Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances / Caroline Laly Chevalier

In: Revue française de finances publiques. - Paris. - ISSN 0294-0833. - n. 82 (Juin 2003). - p. 115-132

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Política Orçamental / Regulamentação Financeira / Votação Parlamentar / França / 2441 Orçamento

[21395]

PP 776

GARCES SANAGUSTIN, Mario

Las leyes de estabilidad presupuestaria : objetivos y rasgos fundamentales / Mario Garcés Sanagustín. - Bibliografía

In: Revista española de control externo. - Madrid. - vol. 5, nº 13 (Jan. 2003). - p. 33-48

Política Orçamental / Estabilizador Orçamental / Equilíbrio Orçamental / Norma Europeia / Responsabilidade Administrativa / Autonomia Financeira / Controlo de Constitucionalidade / 2441 Orçamento

[21556]

336.12 PORxEnq-F

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Enquadramento do orçamento do Estado : legislação anotada / anot.Nuno Ivo Gonçalves. - Lisboa : [s.n.], 1984. - 125 p. ; 30 cm. - Versão provisória

Orçamento do Estado / Controlo de Constitucionalidade / Planeamento Nacional / Execução do Orçamento / Finanças Públicas / Legislação / Portugal / 2441 Orçamento

CDU 336.12

4026 GESTÃO CONTABILÍSTICA

[21147]

657.6 COSxMod

COSSERAT, Graham W.

Modern auditing / Graham W. Cosserrat. - Reprinted. - Chichester : Wiley, 2002. - VIII, 693 p. : quadros ; 25 cm. - Modern auditing has been written for introductory courses in auditing at undergraduate, graduate and professional levels
ISBN 0-471-81058-4

Aud. Financeira / Controlo Interno / Auditor / Risco / Aud. Informática / Verificação de Contas / Análise de Balanços / Existências / Volume de Negócios / Custo de Investimento / 4026 Gestão Contabilística
CDU 657.6

[21372]

CF 59 I-V

CURSO DE INTRODUCAO AO CONTROLO FINANCEIRO

Curso de introdução ao controlo financeiro. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 4 Doss. f. soltas (pag. var) ; 30 cm. - Acção de formação para quadros técnicos do Tribunal de Contas, Julho 2003. - Módulo I: A gestão pública e o sistema de controlo financeiro / Pessoa de Amorim... [et al.]. - Módulo II: A gestão pública : princípios, regras e responsabilidades / Manuel Barros... [et al.]. - Módulo III: A contabilidade nos

regimes de caixa e de acréscimo / João Baptista da Costa Carvalho... [et al.] . - Módulo IV: Tipos e produtos de controlo, normas e procedimentos de auditoria / Melão Martins... [et al.]. - Módulo V: Ética, deontologia e a atitude profissional do auditor / Teresa Dinis, António Silva, Correia de Oliveira . - 1ª e 2ª eds.

Auditoria / Controlo de Gestão / Execução do Orçamento / Formação em Serviço / Controlo Financeiro / Contabilidade / Gestão Pública / Formação Profissional / Guia de Informação / Portugal / 4026 Gestão Contabilística

[21373]

CF 63 I

CURSO DE INTRODUCAO AO CONTROLO FINANCEIRO

Curso de introdução ao controlo financeiro. - 2ª ed. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2003. - 1 Doss. f. soltas (pag. var) ; 30 cm. - Acção de formação para quadros técnicos do Tribunal de Contas, Julho 2003. - Módulo I: A gestão pública e o sistema de controlo financeiro / Pessoa de Amorim... [et al.]

Auditoria / Controlo de Gestão / Execução do Orçamento / Formação em Serviço / Controlo Financeiro / Contabilidade / Gestão Pública / Formação Profissional / Guia de Informação / Portugal / 4026 Gestão Contabilística

ÍNDICE DE AUTORES E TÍTULOS DE OBRAS ANÓNIMAS

ALVENTOSA, JEAN-RAPHAEL

MFN:21269

AMORIM, RUI PESSOA DE

MFN:21372, MFN:21373

ARRATIBEL ARRONDO, JOSÉ ANTÓNIO

MFN:21569

BARRETO, PEDRO HUMBERTO TEIXEIRA

MFN:21220

BARROS, MANUEL FREIRE

MFN:21372

BIHAIN, LUC

MFN:21590

BOTELHO, CONCEIÇÃO

MFN:21550

BOUVIER, MICHEL

MFN:21262

BROCHADO, MARIA JOSÉ

MFN:21550

BRUNER, FRANZ-HERMANN

MFN:21591

CALDEIRA, VÍTOR MANUEL DA SILVA

MFN:21548

CAMPELO, VALMIR

MFN:21413

CANADÁ. OFFICE OF THE AUDITOR

MFN:21117

CANSINO MUNOZ-REPISO, JOSÉ MANUEL

MFN:21454

CARPINTEIRO, JOSÉ ANTÓNIO

MFN:21550

CARRERAS PUIGDENGOLAS, JOSEP M.

MFN:21562

CARVALHO, JOÃO BAPTISTA DA COSTA

MFN:21372

CASO LAY, VÍCTOR ENRIQUE

MFN:21214

CASTRO, FLÁVIO REGIS XAVIER DE MOURA E

MFN:21128

CHEVALIER, CAROLINE LALY

MFN:21273

CLINCHAMPS, NICOLAS

MFN:21270

COLASANTI, ENNIO

MFN:21343

COSSERAT, GRAHAM W.

MFN:21147

COSTA, EDUARDO CARONE

MFN:21125, MFN:21128

DINIS, TERESA

MFN:21372

DORTA VELAZQUEZ, JOSÉ ANDRES

MFN:21452

ERBITI, FERMIN

MFN:21228, MFN:21233, MFN:21234, MFN:21236, MFN:21562,
MFN:21564, MFN:21569

ESPAÑA. TRIBUNAL DE CUENTAS

MFN:21484, MFN:21597, MFN:21604

FERNANDES, HELENA

MFN:21621

FERNANDES, JORGE ULISSES JACOBY

MFN:21125

FERNANDEZ RODRIGUEZ, EMÍLIA

MFN:21453

FERRERO PESO, MARIA JOSÉ

MFN:21622

FRASER, SHEILA

MFN:21117

GARCES SANAGUSTIN, MÁRIO

MFN:21395

GARCIA FERNANDEZ, ROBERTO

MFN:21234

GONÇALVES, NUNO IVO

MFN:21556

GONZALEZ DIAZ, BELÉN

MFN:21233, MFN:21453

JAPÃO. BOARD OF AUDIT

MFN:21553

JOSCELYNE, GRAHAM

MFN:21428

LEÓN DELESMA, JAVIER DE

MFN:21452

LOPEZ-QUINONES MAJAN, LUÍS

MFN:21626

LOURO, PAULA

MFN:21192, MFN:21218

MANTECA VALDELANDE, VÍCTOR

MFN:21236

MARTINS, MELÃO

MFN:21372

MINGUILLON ROY, ANTÓNIO

MFN:21564

MUÑOZ ALVAREZ, RAMÓN

MFN:21448

NIZAM, JAVED

MFN:21536

NORUEGA. OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

MFN:21146

**NOVA ZELÂNDIA. AUDIT OFFICE. CONTROLLER AND
AUDITOR-GENERAL**

MFN:21629

OLIVEIRA, CORREIA DE

MFN:21372

PARENTE, JOÃO

MFN:21192, MFN:21218

PERÚ. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MFN:21214

PORTUGAL

MFN:21556

**PORTUGAL. INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

MFN:21372

PORTUGAL. INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO

MFN:21372

PORTUGAL. INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

MFN:21372

PORTUGAL. INSPECÇÃO-GERAL E AUDITORIA DE GESTÃO

MFN:21373

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:21372, MFN:21373, MFN:21548

RAMIRO SANCHEZ, PEDRO

MFN:21625

REINO UNIDO. NATIONAL AUDIT OFFICE

MFN:21432, MFN:21550

RISTUCCIA, MARIO

MFN:21343

SILVA, ANTÓNIO FONSECA DA

MFN:21372

SILVEIRO, FERNANDO XAREPE

MFN:21192, MFN:21218

SUAREZ ALVAREZ, EVA

MFN:21234

TARIQ, IFTIKHAR HUSSAIN

MFN:21537

UNIÃO EUROPEIA. TRIBUNAL DE CONTAS CE

MFN:21548

VALA, MÁRCIA

MFN:21621

VELARDE FUERTES, JUAN

MFN:21448, MFN:21452, MFN:21453, MFN:21454

VICENTE MARTIN, CARMEN

MFN:21624

WILLIMS-BRIDGERS, JACQUELYN

MFN:21428

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ACTA DE REUNIÃO

MFN:21621, MFN:21622

ADJUDICAÇÃO POR CONTRATO

MFN:21622

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

MFN:21562

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MFN:21234, MFN:21269, MFN:21428, MFN:21454, MFN:21621

ANÁLISE DE BALANÇOS

MFN:21147

ASSEMBLEIA NACIONAL

MFN:21413

AUDITOR

MFN:21147

AUDITORIA

MFN:21372, MFN:21373, MFN:21432, MFN:21448, MFN:21629

AUDITORIA DAS PRÁTICAS DE GESTÃO

MFN:21621

AUDITORIA EXTERNA

MFN:21117, MFN:21550, MFN:21562, MFN:21604

AUDITORIA FINANCEIRA

MFN:21147, MFN:21553, MFN:21564

AUDITORIA INFORMÁTICA

MFN:21147

AUDITORIA INTERNA

MFN:21234

AUTONOMIA FINANCEIRA

MFN:21395

BASE DE DADOS

MFN:21625

BRASIL

MFN:21128, MFN:21220, MFN:21413

CANADÁ

MFN:21117

CÍRCULO DE QUALIDADE

MFN:21537

COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

MFN:21214, MFN:21428, MFN:21448

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

MFN:21553

CONSTITUIÇÃO

MFN:21128

CONTABILIDADE

MFN:21372, MFN:21373

CONTRATO

MFN:21454

CONTRATO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

MFN:21621, MFN:21624, MFN:21625, MFN:21626

CONTRATO PÚBLICO

MFN:21622, MFN:21626

CONTROLO ADMINISTRATIVO

MFN:21626, MFN:21269, MFN:21622

CONTROLO DE CONSTITUCIONALIDADE

MFN:21395, MFN:21556

CONTROLO DE GESTÃO

MFN:21228, MFN:21262, MFN:21372, MFN:21373, MFN:21448,
MFN:21562

CONTROLO DE QUALIDADE

MFN:21537

CONTROLO EXTERNO

MFN:21125, MFN:21214, MFN:21220, MFN:21413, MFN:21453

CONTROLO FINANCEIRO

MFN:21117, MFN:21146, MFN:21192, MFN:21218, MFN:21233,
MFN:21234, MFN:21262, MFN:21269, MFN:21270, MFN:21273,
MFN:21372, MFN:21373, MFN:21432, MFN:21448, MFN:21452,
MFN:21453, MFN:21454, MFN:21536, MFN:21548, MFN:21550,
MFN:21553, MFN:21590, MFN:21591, MFN:21604, MFN:21621,
MFN:21629

CONTROLO INTERNO

MFN:21147

CONTROLO ORÇAMENTAL

MFN:21233, MFN:21448, MFN:21452, MFN:21484, MFN:21569,
MFN:21597

CONTROLO PARLAMENTAR

MFN:21597

COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL

MFN:21220

CORRUPÇÃO

MFN:21343

CUSTO DE INVESTIMENTO

MFN:21147

DESCENTRALIZAÇÃO

MFN:21262

DESPESA NÃO ORÇAMENTADA

MFN:21629

DESPESAS PÚBLICAS

MFN:21270

DIFUSÃO DA INFORMAÇÃO

MFN:21228

DIREITO COMPARADO

MFN:21192, MFN:21218

DIREITO NACIONAL

MFN:21564

DOCUMENTAÇÃO

MFN:21550, MFN:21621

ECONOMIA INDUSTRIAL

MFN:21117

ECONOMIA MISTA

MFN:21218

ECONOMIA PÚBLICA

MFN:21454

EMPRESA PÚBLICA

MFN:21428, MFN:21192, MFN:21428, MFN:21536, MFN:21597,
MFN:21626

ENERGIA ELÉCTRICA

MFN:21536

EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

MFN:21395

ESPAÑA

MFN:21448, MFN:21234, MFN:21452, MFN:21453, MFN:21454,
MFN:21484, MFN:21562, MFN:21564, MFN:21569, MFN:21597,
MFN:21604, MFN:21621, MFN:21622, MFN:21624, MFN:21625,
MFN:21626

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR

MFN:21218

ESTABILIZADOR ORÇAMENTAL

MFN:21395

ESTÁGIO DE FORMAÇÃO

MFN:21550

ESTATUTO JURÍDICO

MFN:21192, MFN:21218

ESTUDO COMPARATIVO

MFN:21128, MFN:21220

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

MFN:21262, MFN:21372, MFN:21373, MFN:21556, MFN:21569

EXISTÊNCIAS

MFN:21147

FECHO DE CONTAS

MFN:21233

FED

MFN:21548

FEDERALISMO

MFN:21220

FINANÇAS COMUNITÁRIAS

MFN:21591

FINANÇAS LOCAIS

MFN:21562

FINANÇAS PÚBLICAS

MFN:21117, MFN:21220, MFN:21270, MFN:21273, MFN:21413,
MFN:21484, MFN:21553, MFN:21556, MFN:21569, MFN:21597,
MFN:21604, MFN:21622, MFN:21624, MFN:21625, MFN:21626,
MFN:21629

FINANCIAMENTO PÚBLICO

MFN:21604

FISCALIDADE

MFN:21413

FORMAÇÃO EM SERVIÇO

MFN:21372, MFN:21373, MFN:21621

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

MFN:21372, MFN:21373

FORMALIDADE ADMINISTRATIVA

MFN:21622

FRANÇA

MFN:21262, MFN:21269, MFN:21270, MFN:21273

FRAUDE

MFN:21590, MFN:21591

FUNDOS CE

MFN:21548

GARANTIA

MFN:21622

GESTÃO FINANCEIRA

MFN:21428, MFN:21452

GESTÃO PÚBLICA

MFN:21228, MFN:21262, MFN:21269, MFN:21270, MFN:21372,
MFN:21373

GLOBALIZAÇÃO

MFN:21343

GUIA DE INFORMAÇÃO

MFN:21372, MFN:21373, MFN:21432

INSTÂNCIA DE CONTROLO

MFN:21128, MFN:21228, MFN:21236, MFN:21343, MFN:21413,
MFN:21428, MFN:21454, MFN:21564, MFN:21624, MFN:21625

INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA

MFN:21220, MFN:21590, MFN:21591

INTOSAI

MFN:21236

INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

MFN:21452

ITÁLIA

MFN:21343

JAPÃO

MFN:21553

LEGALIDADE

MFN:21564

LEGISLAÇÃO

MFN:21556

LEI DAS FINANÇAS

MFN:21269, MFN:21270

LEI ORGÂNICA

MFN:21128, MFN:21553

LEI-QUADRO

MFN:21128

MINISTÉRIO PÚBLICO

MFN:21590, MFN:21591

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

MFN:21269

NORMA EUROPEIA

MFN:21395

NORUEGA

MFN:21146

NOVA ZELÂNDIA

MFN:21629

OFERTA ENERGÉTICA

MFN:21536

ORÇAMENTO

MFN:21452

ORÇAMENTO COMUNITÁRIO

MFN:21548

ORÇAMENTO DO ESTADO

MFN:21484, MFN:21556, MFN:21597

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

MFN:21553

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

MFN:21236

PAÍS BASCO

MFN:21569

PAQUISTÃO

MFN:21536, MFN:21537

PERÚ

MFN:21214

PLANEAMENTO NACIONAL

MFN:21556

POLÍTICA DE SAÚDE

MFN:21117, MFN:21218

POLÍTICA ORÇAMENTAL

MFN:21273, MFN:21395

PORTUGAL

MFN:21192, MFN:21218, MFN:21372, MFN:21373, MFN:21550,
MFN:21556

PRIMADO DO DIREITO

MFN:21564

PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA

MFN:21125

PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

MFN:21125

PRIVATIZAÇÃO

MFN:21343

PROGRAMA DE ACÇÃO

MFN:21214

RECURSOS HUMANOS

MFN:21117

REFORMA ADMINISTRATIVA

MFN:21454

REGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA

MFN:21273

REGULAMENTO

MFN:21626

REINO UNIDO

MFN:21550

RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

MFN:21214

RELATÓRIO DE ACTIVIDADE

MFN:21146, MFN:21548, MFN:21553

RESERVA ORÇAMENTAL

MFN:21454

RESERVAS

MFN:21454

RESPONSABILIDADE

MFN:21269

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

MFN:21395, MFN:21413

REVISÃO DA LEI

MFN:21270

RISCO

MFN:21147

SAÚDE

MFN:21192, MFN:21218

SECTOR TERCIÁRIO

MFN:21536

SEGURANÇA E VIGILÂNCIA

MFN:21590, MFN:21591

SEGURANÇA SOCIAL

MFN:21597

SERVIÇO PÚBLICO

MFN:21218, MFN:21343, MFN:21428

SISTEMA INFORMÁTICO

MFN:21625

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

MFN:21192

TÉCNICA DE GESTÃO

MFN:21454

TERMINOLOGIA

MFN:21448

TESE

MFN:21220

TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:21117, MFN:21125, MFN:21128, MFN:21146, MFN:21192,
MFN:21214, MFN:21218, MFN:21220, MFN:21228, MFN:21233,

MFN:21236, MFN:21343, MFN:21413, MFN:21428, MFN:21448,
MFN:21453, MFN:21537, MFN:21550, MFN:21553, MFN:21564,
MFN:21621, MFN:21626

TRIBUNAL DE CONTAS CE

MFN:21548

UNIÃO EUROPEIA

MFN:21220, MFN:21590, MFN:21591

UNIVERSIDADE

MFN:21233, MFN:21452, MFN:21453

VERIFICAÇÃO DE CONTAS

MFN:21147

VOLUME DE NEGÓCIOS

MFN:21147

VOTAÇÃO PARLAMENTAR

MFN:21273

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