



Janeiro | Junho 2005

República Portuguesa

43

REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS

43

Janeiro
Junho
2005

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 Auditora-Coordenadora do DCP,
Eleonora Pais de Almeida

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, n.º 61 – 1069-045 Lisboa

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

Distribuição e assinaturas: *Av. Barbosa du Bocage, n.º 61 – 1069-045 Lisboa*

Impressão: Grafiletra – Artes Gráficas, Lda

N.º 43 – Janeiro a Junho de 2005

Tiragem: 1500 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95



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>Sistemas de informação e controlo externo das finanças públicas</i>	25
Manuel H. de Freitas Pereira	
<i>A União Económica e Monetária e a Política Orçamental – A problemática dos défices</i>	41
João Figueiredo	

DOCUMENTOS

INTERNOS

Discurso do Conselheiro Vice Presidente no acto de posse dos Auditores Coordenadores e dos Auditores Chefes da DGTC – sede e Secções Regionais	77
--	----

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

<i>Os indicadores de gestão e o controlo de eficiência do Sector Público</i>	85
Antonio M. López Hernández e David Ortiz Rodríguez	

ACÓRDÃOS SENTENÇAS E OUTROS ACTOS DO TRIBUNAL (Transcrição integral)

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão nº 5/2005, de 1 de Março — <i>Ajuste directo. Avaliação das propostas. Circunstância imprevista à execução da obra. Concurso de empreitadas de obras públicas. Concurso público. Consignação de obra. Interesse público. Princípio da livre concorrência. Princípio da transparência. Recusa de visto. Valor estimado do contrato.</i>	125
Acórdão nº 14/2005, de 10 de Maio — <i>Amortização. Empréstimos. Recurso ordinário. Recusa de visto. Saneamento financeiro.....</i>	133
Acórdão nº 16/2005, de 31 de Maio — <i>Contrato adicional. Empreitada de obras públicas. Recurso ordinário. Recusa de visto. Trabalhos a mais</i>	139
Acórdão nº 17/2005, de 21 de Junho — <i>Circunstância imprevista à execução da obra. Contrato adicional. Empreitada de obras públicas. Recurso ordinário. Recusa de visto. Trabalhos a mais.</i>	147

EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Sentença nº 4/2005, de 14 de Fevereiro — <i>Processo de julgamento de responsabilidades financeiras. Pressupostos processuais. Relatório de órgão de controlo interno. Não audição dos responsáveis durante a auditoria.....</i>	157
Sentença nº 6/2005, de 20 de Abril — <i>Processo de julgamento de responsabilidades financeiras. Dever de coadjuvação. Reposição de verbas.</i>	191

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Decisão nº 19/2005, de 2 de Junho — <i>Alteração do resultado financeiro. Concurso público. Contrato de aquisição de serviços. Critério de adjudicação. Preço. Visto com recomendação.</i>	203
---	-----

Sentença nº 1/2005, de 25 de Fevereiro — <i>Falta injustificada de remessa de conta de gerência — Multa — Negligência — Prestação de contas — Responsabilidade financeira sancionatória.</i>	213
--	-----

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Decisão nº 6/FP/2005, de 3 de Março — <i>Contrato de empréstimo. Capacidade de endividamento municipal. Rateio. Excepções aos limites de endividamento. Violação de normas financeiras. Recusa de visto.</i>	227
--	-----

Sentença nº 2/2005, de 13 de Janeiro — <i>Prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória. Regime mais favorável. Pagamentos indevidos. Responsabilidade financeira reintegratória. Culpa. Relevação da responsabilidade.</i>	237
---	-----

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	253
CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)	259
EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)	281

RELATÓRIOS DE AUDITORIA: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 4/2005 — <i>Auditoria à EMSUAS – Empresa Municipal de serviços urbanos de Alcácer do Sal, E.M. - exercício de 2002.</i>	289
---	-----

Relatório de Auditoria nº 5/2005 — <i>Auditoria integrada ao Instituto</i>	
--	--

<i>de Informática e Estatística da Solidariedade</i>	295
Relatório de Auditoria nº 8/2005 — <i>Auditoria aos programas BAI (Brigada Aerotransportada Independente) e GALE (Grupo de Aviação ligeira do Exército)</i>	305
Relatório de Auditoria nº 12/2005 — <i>Auditoria à Direcção Geral de Protecção Social aos Funcionários e agentes da Administração Pública (ADSE), no âmbito do sistema de gestão e controlo das receitas e encargos com a saúde</i>	309
Relatório de Auditoria nº 13/2005 — <i>Dissolução e liquidação de sociedades e outras Entidades públicas</i>	321
Relatório de Auditoria nº 19/2005 — <i>Auditoria orientada às operações à margem do orçamento e da conta da Universidade de Coimbra</i>	337

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório de Auditoria nº 8/2005-FC/SRATC — <i>Auditoria aos concursos excepcionais de acesso na Administração Regional</i>	343
---	-----

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Relatório de Auditoria nº 3/2005 – FS/SRMTC — <i>Auditoria ao Sistema remuneratório dos gestores</i>	349
--	-----

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

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão de 8 de Março de 2005 – 2ª Subsecção do CA — <i>Interpretação de contrato. Honorários. Princípio da boa fé. Projecto de construção</i>	359
--	-----

Acórdão de 11 de Maio de 2005 – 1ª subsecção do CA — <i>Concurso público. Critério de adjudicação. Avaliação das propostas. Insindiciabilidade contenciosa. Erro grosseiro ou manifesto</i>	377
---	-----

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

Parecer nº 36/2005 — <i>Sistema Integrado das Redes de Emergência de Portugal (SIRESP). Parceria público-privada. Governo de gestão. Acto administrativo. Estrita necessidade. Falta de legitimação. Nulidade</i>	387
---	-----

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Junho de 2005.....	461
---	-----

HISTÓRIA E CULTURA

<i>O Coronelismo no Nordeste brasileiro</i>	475
Marcos Vinícios Vilaça	

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas	493
Índice de autores.	509
Índices de assuntos.....	515

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**

- **História e Cultura***
- **Notícias**
- **Recensão bibliográfica**
- **Informação bibliográfica**

O Director

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke on the left, followed by a series of loops and a final upward curve on the right.

(Alfredo José de Sousa)

* A secção Arquivo Histórico passa a partir deste número a ser incluída na secção História e Cultura.

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 2.º do Decreto-Lei n.º 290/82, de 26 de Julho, determino o seguinte:

Artigo 1.º (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 2.º (Propriedade e administração)

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

Artigo 3º (Direcção)

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

Artigo 4º (Regime financeiro)

As despesas e receitas originadas pela publicação e comercialização da *Revista* são, respectivamente, suportadas e arrecadadas pelo Cofre do Tribunal de Contas.

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

Artigo 5º
(Estrutura)

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

- I — Estatuto Editorial**
- II — Doutrina**
- III — Documentos**
 - A — Internos
 - B — De Instituições congéneres
 - C — De Organizações internacionais
- IV — Acórdãos e sentenças** (seleccionados para publicação na íntegra)
 - A — Do Plenário Geral
 - B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
 - C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- V — Crónica da Jurisprudência** (Sumários seleccionados)
 - A — Do Plenário Geral
 - B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
 - C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- VI — Relatórios de Auditoria: Conclusões e Recomendações**
 - Da 1ª Secção (Controlo concomitante)
 - Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
- VII — Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- VIII — Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- IX — Arquivo histórico**
- X — Notícias**
- XI — Recensão bibliográfica**
- XII — Informação bibliográfica**

Artigo 6º
(Fornecimento de jurisprudência e de relatórios de auditoria)

A fim de garantir a existência do material actual a incluir nas Secções IV a VI a que se refere o artigo anterior, a Secretaria deve enviar ao Departa-

mento de Consultadoria e Planeamento (DCP), por correio electrónico ou outro meio equivalente:

- a) As versões electrónicas de todos os acórdãos e/ou sentenças proferidos pelas 1ª e 3ª Secções e Plenário Geral, logo após o trânsito em julgado das mesmas;
- b) As versões electrónicas de todos os relatórios de auditoria, logo após a notificações dos mesmos aos respectivos destinatários, salvo deliberação contrária à respectiva publicação.

Artigo 7º (Periodicidade)

Em regra, a *Revista do Tribunal de Contas* é publicada semestralmente.

Artigo 8º (Preparação dos trabalhos para tipografia)

Os trabalhos a incluir na *Revista* devem ser objecto de processamento informático de texto e enviados à tipografia em disquete informática ou CD-Rom. Os autores dos trabalhos garantirão previamente a prova do conteúdo da referida disquete informática.

Artigo 9º (Revogação e vigência)

1. É revogado o Despacho DP nº 72/98, de 23 de Julho.
2. O presente Despacho entra imediatamente em vigor.

Lisboa, 15 de Novembro de 2001.

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

O Conselheiro Presidente

Alfredo José de Sousa

DOCTRINA

**SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E
CONTROLO EXTERNO DAS FINANÇAS PÚBLICAS***

Manuel H. de Freitas Pereira**

* Texto que serviu de base à intervenção oral no 13º Encontro de Responsáveis de Sistemas de Informação, organizado pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças – Vimeiro, 13 de Abril de 2005.

** Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Professor Associado Convidado do ISEG.

O Tribunal de Contas – natureza e vertentes de actuação

O Tribunal de Contas é, segundo a Constituição da República (artº 214º), o órgão supremo de controlo da actividade financeira pública, competindo-lhe, nos termos da lei – artº 1º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efectivar responsabilidades por infracções financeiras.

Na parte que importa para a nossa temática de hoje, o controlo financeiro que ao Tribunal de Contas cabe exercer desenvolve-se através, designadamente, das seguintes vertentes fundamentais:

- a) a fiscalização da execução orçamental, para o que pode solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias (nº 1 do artº 36º da referida Lei nº 98/97);
- b) a emissão de pareceres sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciando a respectiva actividade financeira no ano em causa, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património (nº 1 do artº 41º da mesma Lei nº 98/97);
- c) a verificação das contas das entidades sujeitas a prestação de contas ao Tribunal, que pode ser feita através de verificação interna ou de verificação externa, sendo esta realizada através de auditorias financeiras, onde se aprecia a legalidade e regularidade das operações realizadas, a fiabilidade dos sistemas de controlo interno e se as contas, além de estarem de acordo com as regras contabilísticas fixadas, traduzem com fidelidade as receitas e despesas da entidade e a sua situação financeira e patrimonial (artºs 53º e 54º da Lei nº 98/97);
- d) a realização de outras auditorias, de entre as quais avultam as chamadas auditorias de gestão (também designadas “operacionais ou de resultados”), que têm em vista a formulação de um juízo sobre a gestão da entidade, apreciando a economia, eficácia e eficiência da mesma, e onde também se podem integrar auditorias a sistemas de informação, para avaliar se os mesmos correspondem aos objecti-

vos que lhes estão cometidos e se o seu funcionamento obedece aos critérios de boa gestão dos dinheiros públicos envolvidos nos mesmos (artº 55º da citada Lei nº 98/97).

Em qualquer destas vertentes, em maior ou menor medida, está em causa a análise de sistemas de informação, considerados em si mesmo ou nos seus produtos ou resultados, pelo que a actividade do Tribunal é em grande parte condicionada por esses sistemas e está direccionada para eles.

Por outro lado, a evolução dos próprios sistemas de informação coloca novos desafios à actividade do Tribunal, quer quanto à sua organização interna e relações com as entidades sujeitas aos seus poderes de controlo quer quanto ao uso de ferramentas informáticas nas auditorias, que constituem uma nova forma de encarar os métodos e técnicas de auditoria.

Passemos agora à apresentação, por cada uma das vertentes de actuação do Tribunal acima enunciadas, das oportunidades, problemas e desafios que a evolução dos sistemas de informação coloca, servindo-nos, sempre que for caso disso, da própria experiência recente do Tribunal neste domínio.

O controlo da execução orçamental

A função de controlo da execução orçamental assume, no actual contexto económico e financeiro, uma importância acrescida no quadro da verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como da apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros activos públicos e da dívida pública. Esta exigência é reforçada pela necessidade do cumprimento de critérios de convergência e de estabilidade impostos pela União Europeia, para os quais importa o cumprimento dos objectivos e a observação das medidas de estabilidade orçamental, inseridas na lei do Orçamento, por parte de todos os organismos do sector público administrativo [cf. artº 90º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto].

A execução do Orçamento do Estado é objecto de controlo administrativo, jurisdicional e político, podendo efectuar-se prévia, concomitante e sucessivamente à realização das operações de execução orçamental (n.ºs 2 e 3 do artº 58º da LEO).

O controlo jurisdicional compete ao Tribunal de Contas, nos termos da respectiva legislação, informando a Assembleia da República dos resultados desse controlo, podendo também esta solicitar ao Tribunal, nesse âmbito, informações, relatórios intercalares e quaisquer esclarecimentos (nº 6 do artº 58º e nºs 5, 6, 7 e 8 do artº 59º. ambos da LEO).

Neste contexto, assume particular importância a faculdade que o Tribunal de Contas tem de solicitar, a qualquer entidade, as informações necessárias à fiscalização da execução orçamental, o que, nos tempos actuais, necessariamente integra o estabelecimento de conexões entre sistemas informáticos, para acesso às principais bases de dados ou sistemas de informação existentes.

São de particular relevância neste contexto:

- a *Base de Dados Orçamental (BDO)*, residente na Direcção Geral do Orçamento (DGO), a qual é extraída do *Sistema Central de Contabilidade (SCC)*, residente no Instituto de Informática do Ministério das Finanças;
- o *Sistema Central de Receitas (SCR)*, sistema residente no Instituto de Informática do Ministério das Finanças, o qual centraliza os dados relativos à contabilização e à orçamentação da receita do Estado, agregando a informação introduzida ao nível local no *Sistema de Gestão de Receitas (SGR)* por 4 direcções gerais, a saber: as Direcção Geral do Orçamento (DGO), Direcção Geral do Tesouro (DGT), Direcção Geral dos Impostos (DGCI) e Direcção Geral das Alfandegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
- o *Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF)*, residente no Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), o qual foi implementado a partir de 2002 pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social em todas as instituições da segurança social, com base no SAP R/3 (*System Applications and Products in Data Processing*) e que está organizado por módulos, especializados mas integrados, contemplando a quase totalidade das áreas de gestão financeira, incluindo, por isso, entre outros, módulos relativos ao controlo e gestão orçamental, contabilidade geral, contabilidade analítica e consolidação financeira.

Uma primeira exigência para que o Tribunal de Contas possa desempenhar as suas funções de acompanhamento e controlo da execução orçamental é o ter acesso, *on-line* e em tempo real, a estes sistemas. Ora, isso, por dificuldades várias, só acontece actualmente em relação ao SIF da Segurança Social, ligação que está inclusivamente formalizada em protocolo celebrado para o efeito. Em relação ao acesso aos outros sistemas acima referidos não existe acesso directo às correspondentes bases de dados, sendo a informação remetida mensalmente ao Tribunal pela Direcção Geral do Orçamento¹.

Relativamente ao Sistema Central de Receitas (SCR), acresce que os dados remetidos ao Tribunal de Contas não oferecem a confiança necessária por se verificar não serem consistentes nem garantirem a integridade da base de dados (BD) subjacente ao SCR, a qual é alimentada pelas 4 bases de dados locais das Direcções-Gerais citadas. E, isto, porque as entidades detentoras daquelas BDs locais não têm cumprido as recomendações da DGO, designadamente quanto ao cumprimento de prazos e do dia de *cut-off* determinado para todas. Verifica-se, além disso, que não se encontravam, pelo menos até data recente, concretizados alguns dos requisitos definidos no novo regime de contabilização das receitas do Estado (Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto e Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho) designadamente no tocante à integração de sistemas e garantia da qualidade, fiabilidade e segurança da informação, o que é bem demonstrado pelo fornecimento paralelo de muita informação sobre a receita em suporte papel².

No tocante ao SIF da Segurança Social, apesar das inegáveis potencialidades que o novo sistema comporta, são vários os problemas que continuam a colocar-se quanto à sua utilização como suporte de acções de acompanhamento da execução orçamental. Assim, os mapas de receita e despesa, por classificação económica, não são obtidos directamente a partir do SIF, sendo antes fornecidos em suporte papel ao Tribunal de Contas, o que é potenciador de erros e omissões com reflexos na fiabilidade dos

¹ No tocante à dívida pública directa, a análise baseia-se em informações prestadas ao Tribunal pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, que também está obrigado a prestar mensalmente informações ao Tribunal nos termos das Instruções (em vias de revisão), aprovadas pela Resolução n.º 6/TC-I/90, publicada no Diário da República, I série, de 13 de Novembro de 1990 e republicadas no suplemento ao Diário da República, II série, de 29 de Novembro de 1990.

² Sobre este assunto veja-se TRIBUNAL DE CONTAS, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003*, vol. II, ponto 2.2., in Diário da República, II série, n.º 28 supl., de 5 de Fevereiro de 2005, págs. 51 e segs.

elementos fornecidos. Estas insuficiências têm a sua origem em várias causas. Por um lado, ao nível micro, as instituições da segurança social não vêm realizando, até agora, atempadamente, todas as transacções orçamentais/financeiras necessárias a uma visão completa e integrada de toda a informação, não estando, por isso, garantida a fiabilidade dos mapas contabilísticos gerais extraídos directamente do sistema. Além disso, não existe uma prática comum e uniforme de abertura e fecho mensal de contas em todas as instituições, podendo deste facto resultar que a informação de base para o controlo orçamental se reporta, afinal, a períodos diferentes. Por outro lado, ao nível macro, só recentemente entrou em funcionamento o módulo de consolidação do SIF, processo já de si problemático pelas questões que subsistem ao nível dos próprios procedimentos de consolidação, que ainda não foram objecto da regulamentação necessária.³

Pareceres sobre a Conta Geral do Estado

Uma das principais competências do Tribunal de Contas decorre directamente da Constituição da República – a de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social (artº 107º da Constituição).

Actualmente, o Governo apresenta à Assembleia da República essa Conta até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que a mesma respeita (nº 1 do artº 73º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto), o que representa um encurtamento de 6 meses relativamente ao prazo que vigorou anteriormente. Até 31 de Dezembro do mesmo ano a Assembleia da República deverá apreciar e aprovar (ou não aprovar) essa Conta, precedendo parecer do Tribunal de Contas (nº 2 do referido artº 73º).

De acordo com a lei orgânica do Tribunal (artº 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto), este aprecia, no mencionado parecer, “a actividade financei-

³ Sobre o SIF da Segurança Social vejam-se os seguintes relatórios do Tribunal: Relatório nº 12/2003-2ª Secção: “*Auditoria ao Sistema De Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social*”, Relatório nº 42/2004-2ª Secção: “*Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social/2003*”, Relatório nº 5 /2005-2ª Secção: “*Auditoria Integrada ao Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade/IIES*”, Relatório nº 1/2004: “*Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (1º semestre de 2004)*” e Relatório nº 1/2005: “*Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (Janeiro a Setembro de 2004)*”, disponíveis em <http://www.tcontas.pt/pt/actos>.

ra do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património”, emitindo um “juízo sobre as operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno” e formular recomendações “à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a ser supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços”.

O Tribunal nos pareceres que tem emitido tem suscitado várias reservas decorrentes da falta de fiabilidade e tempestividade da informação que lhe é fornecida, as quais resultam, em grande medida, dos problemas atrás referidos no tocante ao acompanhamento da execução orçamental. Em particular, quanto à Segurança Social, a implementação do novo sistema de informação financeira em 2002 teve graves consequências ao nível da dessa informação, implicando que desde esse ano as contas de Segurança Social estejam assumidas como provisórias, situação que ainda se mantém. Tal facto determinou mesmo que, relativamente a 2003, o Tribunal se tenha declarado impedido de emitir qualquer parecer sobre as mesmas enquanto que os correspondentes valores definitivos não lhe sejam apresentados.

No tocante ao património, compete ao Tribunal “apreciar o inventário e o balanço do património do Estado” [alínea c) do nº 1 do artº 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto], mas, como é sabido, tal base de dados geral continua a não existir, com as consequências inerentes ao nível da gestão pública. O Tribunal tem, por isso, limitado a sua análise ao chamado património financeiro e mesmo aqui com base num sistema de informação próprio, criado com apoio em elementos que as entidades públicas têm estado obrigadas a fornecer-lhe, até 30 de Junho de cada ano, em suporte papel ou em suporte informático⁴.

Verifica-se, assim, que existe ainda um caminho a percorrer, em algumas áreas mais longo do que noutras, no sentido de implementar um controlo das contas públicas de acordo com as práticas internacionais mais avançadas, designadamente em termos de contribuir para a transparência da gestão pública e para a criação de uma cultura de responsabilidade a todos

⁴ Cf. Instruções nº 2/2000 - 2ª Secção: “Instruções relativas à recolha sistemática de informação sobre os elementos constitutivos do património financeiro público”, disponíveis em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/instrucoes/2000/i02-2000.shtm>.

os níveis⁵. Isso passa em primeiro lugar e necessariamente pelos sistemas de informação.

Verificação interna e externa de contas

Um vasto conjunto de entidades públicas está sujeito à prestação de contas ao Tribunal (artº 51º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto), em regra até ao dia 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam (nº 4 do artº 52º da referida Lei).

A esmagadora maioria dessas contas são ainda apresentadas ao Tribunal em suporte papel, esperando-se que seja mais progressivamente utilizada a via, hoje já disponível, da sua apresentação em suporte digital⁶. À medida que se for generalizando a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e dos planos de contabilidade sectoriais, designadamente o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), o Tribunal deverá adoptar uma postura diferente neste domínio, tornando obrigatória a apresentação electrónica de contas de acordo com modelos disponibilizados *on-line* às instituições respectivas.

Só deste modo se poderão constituir, tempestivamente e com fiabilidade, as bases de dados de que o Tribunal necessita para o cumprimento das suas competências e se poderão instituir novas metodologias de verificação interna de contas, que, utilizando as ferramentas informáticas disponíveis para o efeito, poderá ser mais célere sem deixar de ser rigorosa.

Tratando-se de verificação externa de contas, das chamadas auditorias financeiras, a existência na entidade auditada de um sistema de informação contabilístico em ambiente informático influencia decisivamente a avalia-

⁵ Veja-se designadamente INTERNATIONAL MONETARY FUND, Manual on Fiscal Transparency, Washington, D.C., 2001 e ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, OECD Best Practices for Budget Transparency, Paris, May 2001.

⁶ Vejam-se as Instruções nº 1/2004 - 2ª Secção: "Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e planos sectoriais (POC-Educação, POCMS e POCISSSS)", as Instruções nº 1/2003 - 2ª Secção: "Instruções sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do Quadro Comunitário de Apoio, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão" e as Instruções nº 1/2001 - 2ª Secção: "Organização e documentação das contas das Autarquias Locais e entidades equiparadas, abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)", disponíveis em <http://www.tcontas.pt/pt/actos>.

ção do controlo interno e os procedimentos e técnicas a usar nas várias fases da auditoria.

Assim, um sistema informatizado introduz factores positivos em termos de avaliação de controlo interno mas também comporta riscos acrescidos que têm de ser considerados. É que, por exemplo, se a consistência no processamento da informação está aí, por natureza, garantida, o que é positivo, havendo um erro de processamento com origem num erro de programação haverá necessariamente erro em todas as transacções similares. O mesmo se verifica noutro tipo de erros – por exemplo de introdução de dados – que podem ser comunicados em cadeia, conduzindo a um efeito cumulativo. Isto significa que o próprio sistema deve estar preparado para reflectir internamente alguns princípios de controlo interno que existem para impedir a existência de erros e irregularidades. Outro factor de risco tem que ver com os procedimentos de segurança que, por exemplo, evitem alterações de dados sem evidência visível. Finalmente, em relação a procedimentos de despesa e de pagamento constantes de rotinas informáticas a responsabilidade financeira pelos mesmos terá de ser definida e apurada em novos moldes.

Por outro lado, numa auditoria financeira em ambiente informático continua a ser necessário recorrer a testes de conformidade, substantivos e analíticos que permitam formular um juízo sobre as operações examinadas e sobre a fiabilidade das contas. A realização desses testes de forma manual é, nesse ambiente, muito difícil ou, não raras vezes, mesmo impossível, por falta dos documentos tradicionais de suporte ou ainda devido à ausência visível dos movimentos automáticos processados. Neste contexto, torna-se necessário verificar os controlos de validação da entrada de dados e proceder a testes de dados para avaliar a integridade e autenticidade dos dados bem como a exactidão do seu processamento⁷.

O que se acaba de referir implica a adopção nas auditorias das chamadas “Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador” (TAAC). De entre estas está muito generalizado nas instituições superiores de controlo o uso do IDEA (*Interactive Data Extraction and Analysis*), como ferramenta de extracção e análise de dados, que também é cada vez mais utilizado nas auditorias do Tribunal de Contas. Em relação a universos com elevada quantidade de dados e para análises mis detalhadas, com combinações de

⁷ Para maiores desenvolvimentos veja-se, no âmbito do TRIBUNAL DE CONTAS, Manual de Auditoria e Procedimentos, vol. I, Lisboa, 1999 e As tecnologias de informação e a informática (Relatório de Equipa de Projecto), Junho de 2001.

factores múltiplos, ao nível tridimensional, têm sido também utilizadas ferramentas OLAP (*On-line Analytical Processing*).

Auditorias de gestão

O objectivo das auditorias de gestão é, como já se assinalou atrás, avaliar a economia, eficiência e eficácia da gestão pública, o que se pode reportar ao conjunto do sector público, a uma entidade em concreto, a um sistema ou a um programa⁸.

É sabido que os sistemas de informação têm valor na medida em que possam melhorar a economia, eficácia e eficiência dos sistemas e programas públicos e desse modo contribuir para a melhoria dos serviços públicos. Hoje em dia, ninguém discute que os sistemas informáticos são parte integrante das actividades desenvolvidas por qualquer serviço público, apoiando a realização dos seus objectivos e a prossecução da sua estratégia de actuação para os realizar de forma eficiente, pelo que estão intrinsecamente ligados à realização de qualquer programa governamental (o que, de uma forma algo simplista, se denomina de *e-Governo*). Como justamente assinala a INTOSAI⁹, a informática permite, ao menos em termos potenciais, fornecer serviços públicos mais baratos e com ganhos adicionais, incluindo melhores e mais céleres informações relativas à eficácia e eficiência dos programas. No entanto, os sistemas informáticos, como já se assinalou, podem também estar na origem de importantes ineficiências, incluindo a produção dos chamados erros sistémicos, que se propagam com mais facilidade e com efeito multiplicativo.

Deste modo, a auditoria de gestão implica cada vez mais a análise de sistemas de informação dado que estes são o suporte através do qual se realizam os programas cuja economia, eficácia e eficiência se pretende avaliar. Tal análise implica verificar em que medida o sistema de informa-

⁸ TRIBUNAL DE CONTAS, Manual de Auditoria e Procedimentos, vol. I, págs. 135 e segs., INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), Code of Ethics and Auditing Standards, Stockholm, 2004 e UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO), Government Auditing Standards, 2003 Revision, Washington D.C., 2003.

⁹ Sobre este ponto veja-se INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), Implementation Guidelines for Performance Auditing, Stockholm, 2004, em especial págs. 121-126. Veja-se igualmente, com muito interesse, ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (ASOSAI), IT Audit Guidelines, September 2003.

ção melhora aqueles critérios do programa ou do serviço em causa, comparando esses resultados com as normas de boa prática que estiverem disponíveis. Da mesma análise deve resultar a identificação dos aspectos em que o sistema de informação carece de desenvolvimentos ou, pela falta de controlo, pode estar na origem de erros ou na falta de qualidade ou oportunidade dos produtos ou serviços fornecidos aos cidadãos.

No Tribunal de Contas esta é uma área de actuação relativamente recente, mas a que se dedica crescente atenção. Tem-se até consciência de que em muitos casos se terá de recorrer a especialistas externos para colaborar na realização destas auditorias.¹⁰

Um aspecto particular das auditorias de gestão é a auditoria ao próprio desenvolvimento dos sistemas de informação, que envolve a formulação de uma opinião sobre a forma como esse desenvolvimento se efectuou, nas diferentes fases que comporta (desde a concepção até ao momento em que se encontra totalmente operacional), como foi gerido em termos de custos, de prazos, de segurança e de optimização dos recursos e se está ou não a cumprir os objectivos visados¹¹.

Da experiência do Tribunal de Contas, muito restrita mas significativa, neste domínio¹², podem retirar-se alguns dos problemas, estreitamente interligados entre si, que importa ter em conta no desenvolvimento e implementação de sistemas de informação, principalmente quando têm uma dimensão considerável e agregam uma multiplicidade de serviços e agentes:

i) *Acompanhamento do ciclo de vida dos projectos*

Trata-se de uma exigência nuclear quer em termos de assegurar a prossecução dos objectivos fixados, em tempo oportuno, quer o controlo dos correspondentes custos financeiros.

¹⁰ Um exemplo de uma auditoria deste tipo realizada pelo Tribunal de Contas, com o recurso a consultores externos e utilizando a metodologia CobIT (*Control Objectives for Information and Related Technology*), pode ver-se em Relatório nº 26/2002-2ª Secção: “Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo de Pensões”, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2002/26-2002.shtm.

¹¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), *Performance Auditing of IT Investments in the Public Sector (Proceedings from the INTOSAI Distanting Committee on EDP Audit 3rd Working Seminar)*, Ljubljana, Court of Audit of Republic of Slovenia, 2001.

¹² Veja-se em especial Relatório nº 5 /2005 - 2ª Secção: “Auditoria Integrada ao Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade(IIES)”, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005

A este respeito o Tribunal verificou falhas de planeamento e que os responsáveis nem sempre acompanham, de forma estreita, rigorosa e permanente o ciclo de vida dos projectos, o que conduz a sucessivos deslizamentos de prazos e a uma prática reiterada de renovação ou prorrogação de contratos de prestação de serviços, ou “trabalhos a mais” em montante excessivo, aumentando os custos financeiros inerentes e podendo implicar o retardamento da entrada em operação dos sistemas.

ii) *Outsourcing*

Muitos serviços públicos recorrem hoje à aquisição no exterior do desenvolvimento, da implementação, da manutenção e até da gestão dos seus sistemas de informação.

A experiência do Tribunal é a de que terão de ser definidos com rigor os casos em que os serviços devem recorrer ao *outsourcing*, o qual deve incidir sobre tarefas suficientemente estruturadas e, por isso, susceptíveis de ser controladas quanto ao seu cumprimento. Por outro lado, o serviço não deve abdicar de ter no processo uma posição de liderança, designando um responsável pela gestão do mesmo e envolvendo, sempre que possível, agentes internos, de modo a não ficar totalmente dependente do exterior, com as consequências inerentes, e a assegurar uma passagem de conhecimentos para o interior do serviço.

iii) *Migração e sincronismo dos dados*

Aquando da implementação de novos sistemas de informação, um dos problemas mais delicados que se colocam é o da migração dos dados dos anteriores sistemas, muitas vezes eles próprios não integrados entre si.

O Tribunal constatou que este é um problema que afecta gravemente a qualidade da informação, provocando erros ou omissões, às vezes em cadeia, que comprometem gravemente os objectivos visados, principalmente tratando-se de problemas que, surgindo, não sejam desde logo resolvidos na fase inicial do processo de implementação

iv) *Integração de subsistemas e controlo da respectiva informação*

Os sistemas são, muitas vezes, organizados por módulos e existe, além disso, uma tendência para que os sistemas comuniquem cada vez mais entre si, o que cria exigências ao nível da respectiva

compatibilização e/ou integração e quanto ao controlo da respectiva informação.

A este nível, o Tribunal concluiu que, muitas vezes, as aplicações não têm a qualidade adequada, principalmente ao nível do controlo da informação assegurado por cada subsistema, facto que dificulta o cruzamento de informação e, simultaneamente, os torna permeáveis a situações anómalas, designadamente, sendo caso disso, de fraude e evasão.

v) Gestão da mudança

A implementação de novos sistemas de informação, pelas suas implicações a todos os níveis, exige uma cultura de gestão de mudança, envolvendo os vários segmentos e agentes da organização ou organizações envolvidas, num processo onde estão claramente definidos os objectivos, são conhecidas as várias fases, estas estão devidamente calendarizadas e articuladas ao serviço de uma estratégia norteada por uma visão futura. Por isso, alguns autores sublinham que toda a problemática da aplicação das tecnologias de informação às organizações se pode resumir em duas grandes vertentes: desenvolvimento de sistemas e gestão da mudança.

Aqui, como, aliás, noutras áreas da gestão pública, as constatações do Tribunal levam a considerar que importa promover uma cultura organizacional, assente numa liderança eficaz, que defina objectivos e os faça cumprir através de decisões atempadas e uniformes, envolvendo os vários utilizadores e fazendo-os participar no processo em vez de fomentar resistências ao mesmo.

Referências:

ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (ASOSAI),
ITAudit Guidelines, September 2003.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF),
Manual on Fiscal Transparency, Washington, D.C., 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI),
Code of Ethics and Auditing Standards, Stockholm, 2004
Implementation Guidelines for Performance Auditing, Stockholm, 2004.

Performance Auditing of IT Investments in the Public Sector (*Proceedings from the INTOSAI Dstanding Committee on EDP Audit 3rd Working Seminar*), Ljubljana, Court of Audit of Republic of Slovenia, 2001.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD),
OECD Best Practices for Budget Transparency, Paris, May 2001

TRIBUNAL DE CONTAS,
Manual de Auditoria e Procedimentos, vol. I, Lisboa, 1999
As tecnologias de informação e a informática (Relatório de Equipa de Projecto), Junho de 2001.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO),
Government Auditing Standards, 2003 Revision, Washington D.C., 2003

**A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA
E A POLITICA ORÇAMENTAL
A PROBLEMÁTICA DOS DÉFICES**

João Figueiredo*

* Auditor Coordenador do DCP (Setembro de 2003 a Fevereiro de 2005), actual Secretário de Estado da Administração Pública.

I. Introdução

Nos países de economia desenvolvida — industrial ou pós-industrial — a Política Orçamental continua a ser um dos principais instrumentos de intervenção do Estado. Definindo os montantes globais da receita a obter, sobretudo por via fiscal, e da despesa a realizar, a Política Orçamental, pelas opções que nela o Estado faz, influencia o desenvolvimento da vida económica e social.

Quase vinte anos após a integração de Portugal na Comunidade Europeia, é visível que a actuação do Estado português é por ela condicionada (embora também exerça a sua influência, na medida da sua própria dimensão). Tais condicionamentos atingiram com maior impacto, a partir do início da década de noventa do século passado, a condução da Política Orçamental, com a preparação da União Económica e Monetária (UEM) e, depois na sua terceira fase, com a vigência do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Depois de abordar sinteticamente o papel da Política Orçamental na intervenção do Estado na economia e de analisar a origem, evolução e significado da UEM e do PEC, o estudo incidirá sobre a evolução da Política Orçamental entre 1990 e 2003 e tentará responder à seguinte pergunta: de que forma a UEM e o PEC condicionaram a condução da Política Orçamental portuguesa?

II. A Política Orçamental: um instrumento de intervenção do Estado na Economia

1. O papel económico do Estado e a Política Orçamental

É entendimento pacífico e generalizado que, numa economia de mercado desenvolvida, o Estado deve assumir um papel importante, promovendo a eficiência no funcionamento dos mercados, defendendo a equidade social e estimulando o crescimento e a estabilidade macroeconómica.

Ora em qualquer destas funções do Estado, pelo menos em alguns dos seus domínios específicos, a Política Orçamental desempenha um papel primordial.

Um dos meios que o Estado tem de assegurar ou promover a eficiência no funcionamento da economia é assegurar a produção de bens públicos. Tais bens são essenciais ao funcionamento das sociedades e das

economias e constituem muitas vezes condições imprescindíveis para o seu equilíbrio e eficiência.

A produção privada de tais bens ou não ocorre ou ocorre deficientemente. Daí ser insubstituível o papel do Estado na sua produção directa ou estimulando a sua produção. Ora, em qualquer destas modalidades, o Estado toma decisões de afectação de recursos financeiros à produção ou ao apoio à produção destes bens. E tais decisões inserem-se na Política Orçamental e nas opções que são feitas nos orçamentos públicos.

Por outro lado, o funcionamento eficiente dos mercados não é garantia suficiente de que a riqueza produzida numa sociedade é equitativamente distribuída. Daí a necessidade da intervenção do Estado para promover uma maior equidade na distribuição dos rendimentos. Intervenção que se opera principalmente através da política fiscal na recolha dos recursos para a satisfação das necessidades colectivas, mas igualmente na afectação de tais recursos a grupos sociais específicos e para satisfação directa de necessidades particulares e individuais. E se a política fiscal se concretiza, em certo sentido, na Política Orçamental, as transferências de rendimentos concretiza-se igualmente a partir de opções de Política Orçamental. Também pois neste domínio — a da promoção da equidade — o papel da Política Orçamental desempenha um papel fundamental.

Finalmente, a constatação de que o funcionamento da economia com base no livre desenvolvimento dos mecanismos de mercado arrasta consigo períodos de expansão e de recessão com grande impacto nos equilíbrios sociais e na satisfação das necessidades dos indivíduos, conduziu a uma maior intervenção do Estado na limitação das consequências mais negativas em tais períodos de recessão, mas igualmente nos de expansão. Por outro lado, a dimensão dos próprios aparelhos públicos e dos recursos por eles manejados (ou a sua especificidade: por exemplo, a exclusividade na emissão de moeda), para satisfação das necessidades colectivas, obrigou à consideração do próprio Estado como agente económico, face ao largo impacto que as suas decisões produzem na vida económica. Tudo isso contribuiu para o desenvolvimento das políticas macro-económicas, designadamente manejando instrumentos da política monetária e da Política Orçamental, com impacto designadamente na evolução do produto, no nível dos preços e inflação, no emprego e desemprego, na estabilização da economia e no seu crescimento. Também neste domínio macro-económico, o papel da Política Orçamental, pelos seus próprios mecanismos de recolha de receita e afectação de despesa, desempenha um papel essencial.

Em conclusão: nas principais funções de intervenção do Estado na economia, a Política Orçamental desempenha um papel fundamental. A Política Orçamental é simultaneamente um instrumento da intervenção do Estado e um dos principais “espelhos” em que se vê a dimensão e a qualidade de tal intervenção.

2. Os ciclos económicos e a Política Orçamental

Os movimentos cíclicos de expansão e de contracção do produto, do rendimento e do emprego nacionais totais, a que já se referiu, constituem os ciclos económicos que caracterizam as economias de mercado e que importa referir muito sinteticamente para enquadrar alguns desenvolvimentos feitos no presente estudo.

Umhas vezes induzidos por causas externas às economias, outras resultantes do funcionamento de mecanismos internos dos próprios sistemas económicos, as flutuações de expansão e recessão económica, com horizonte de curto e médio prazo, produzem impactos orçamentais automáticos e, por sua vez, a Política Orçamental é um dos principais instrumentos que os Estados podem activar para condicionar tais variações, limitando os seus efeitos negativos e contribuindo para os contrariar.

A intervenção da Política Orçamental para evitar ou contrariar os maiores excessos dos ciclos económicos, pode fazer-se pelos mecanismos da receita que, associados à política fiscal, afectam nomeadamente os rendimentos das famílias e os lucros das empresas, condicionando os níveis de consumo, de poupança e de investimento privados e assim a procura agregada e os níveis de emprego.

Mas pode igualmente fazer-se pelos mecanismos da despesa, designadamente pela promoção do investimento público, pelas aquisições de bens e serviços e pelas transferências de recursos financeiros, ampliando os rendimentos particulares e assim produzindo igualmente impacto nos níveis do produto, do rendimento e do emprego.

Por outro lado, como se disse, os orçamentos públicos sofrem simultaneamente influência das variações cíclicas da economia, na medida em que estas se reflectem na capacidade de obter receita e nos níveis de despesa, designadamente por via dos estabilizadores automáticos que se têm vindo a consagrar.

III.A União Económica e Monetária e a sua relação com a Política Orçamental

3. A UEM como consequência do processo de integração europeia

Pode afirmar-se que a União Económica e Monetária, ainda que sem o concreto desenho que veio a assumir, estava ínsita no processo de integração europeia desde o seu início.

De facto, a construção do mercado comum, apoiado numa união aduaneira, nas liberdades de circulação, em regras comuns de concorrência e em políticas comuns, constituiu o objectivo central do Tratado de Roma¹ desde a sua redacção originária². E já então se prescrevia que para atingir os seus objectivos, a acção da Comunidade implicava a “aplicação de processos permitindo coordenar as políticas económicas dos Estados membros”³.

O mercado comum foi sendo construído pela dinâmica imposta pelas instituições comunitárias e pelos Estados membros, aprofundando-se os mecanismos inicialmente previstos e criando-se novos que decorriam dos anteriores. Por exemplo, uma política social comum (para um espaço de livre circulação de trabalhadores), uma política regional (para assegurar iguais possibilidades a todas as regiões de um espaço económico comum), a aproximação das legislações e regulamentações (para tornar efectivas as liberdades de circulação).

É a realização integral dos objectivos iniciais que impõe progressivamente a necessidade do reforço de coordenação das políticas económicas, na construção de um espaço económico comum. E, por sua vez, é esta construção — que, relembre-se, envolvia também desde o início a livre circulação de capitais — que vai impondo a tomada de medidas relativamente às moedas, à sua livre convertibilidade e à fixação dos câmbios, de forma desejavelmente mais estável⁴.

¹ O anterior Tratado de Paris relativo à CECA e o relativo ao EURATOM ainda que de âmbito mais restrito obedecia, no essencial, à mesma filosofia.

² Veja-se a disposição inicial do artº 2º do Tratado de Roma na sua versão originária: “A Comunidade terá por missão promover através de um mercado comum...”

³ Veja-se a alínea g) do artigo 2º do Tratado, na versão original. Pesem embora esta finalidade de coordenação, relembrem-se contudo os artigos 104º a 109º do Tratado, na redacção original, onde não se punham em causa as competências nacionais dos Estados Membros na fixação das políticas económicas e monetárias.

⁴ Sobre todo este ponto veja-se desenvolvidamente Campos, João Mota de e João Luís Mota de Campos — Manual do Direito Comunitário. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 2004. P.647 segs.

4. Os antecedentes da UEM: breve abordagem

Em 1969, na Cimeira de Haia, Willy Brandt propôs a criação da União Económica e Monetária. Em 1970, surge o Relatório Werner propondo a sua construção faseada e a estreita articulação entre coordenação económica e monetária⁵.

Em 1972 é celebrado, sem grande sucesso posterior, pelos seis bancos centrais, o Acordo de Basileia que cria o mecanismo da “Serpente no Túnel”, relativo à flutuação das moedas europeias, entre si e em relação ao dólar norte-americano.

Em 1978, o Conselho Europeu de Brema encarrega os Ministros das Finanças de conceberem um sistema baseado numa unidade monetária. Assim, é aprovado em 1978 e surge em 1979, o Sistema Monetário Europeu (SME), passo essencial para a futura União Económica e Monetária. Tendo como objectivos a criação de uma zona de estabilidade monetária, com baixos níveis de inflação e taxas de câmbio estáveis e de criação de condições para maior convergência económica e crescimento do emprego, o SME apoiou-se na existência de uma unidade monetária comum, o ECU, composta pelas moedas dos Estados Membros aderentes de um mecanismo ajustável de taxas de câmbio entre essas moedas (Mecanismo de Taxas de Câmbio, adiante MTC) e de mecanismos de financiamento a curto prazo dos bancos centrais. Sujeito a grandes turbulências e transformações, o SME constituiu um dos principais instrumentos de coordenação e de integração económica até 1998, ano em que começou a funcionar o novo e definitivo quadro institucional da UEM⁶.

O Acto Único Europeu, em 1986, constituiu um passo decisivo na finalização do mercado comum (mercado interno) e atribuiu a um capítulo do Tratado de Roma uma nova designação que é significativa quanto ao caminho a trilhar: “A cooperação no domínio da política, económica e monetária (União Económica e Monetária)”⁷.

⁵ Ver Duarte, Maria Luísa — Direito da União Europeia e das Comunidades Europeias. Lisboa, 2001. P183 e segs.

⁶ Sobre toda esta temática veja-se desenvolvidamente Costa, Carla Guapo — Economia e Política da Construção Europeia. Terramar Lda. Lisboa, 2004.

⁷ “[O] Acto Único menciona expressamente a capacidade monetária da Comunidade, o primeiro marco no caminho da Europa. O que não aconteceu em vão, visto que, nas suas conclusões, o Conselho Europeu de Hannover recordou mais tarde que, ao adaptar o Acto Único, os países membros haviam confirmado o objectivo de realizar progressivamente a União Económica e Monetária”. In Delors, Jacques – Memórias. Quetzal Editores. Lisboa, 2004. Pag.302.

Mas os passos decisivos dão-se a partir de 1988. Em 26 e 27 de Junho desse ano, o Conselho Europeu de Hannover solicita ao Comité Delors que propusesse passos concretos para a criação da UEM. O relatório Delors é apresentado em Abril de 1989 e, em Junho, o Conselho Europeu de Madrid considera-o como base adequada para os trabalhos posteriores e fixou os princípios gerais: três fases para a construção da UEM, tendo logo estabelecido a data de início da primeira fase em 1 de Julho de 1990; o paralelismo da integração económica e da monetária e a realização de uma Conferência Intergovernamental (CIG) para preparar a revisão dos Tratados.

Em 1990 dá-se uma aceleração do processo de concepção e construção da UEM. Em Março, o Conselho ECOFIN aprova um documento de trabalho da Comissão sobre a concepção da futura UEM que se inspirou no relatório Delors mas, sublinhe-se face ao tema do presente trabalho, rejeitando as regras vinculativas para as políticas orçamentais e aceitando só a proibição do financiamento monetário dos défices e da assistência automática da Comunidade a um Estado-membro em dificuldades orçamentais. Em Outubro, o Conselho Europeu marca o início da segunda fase para 1 de Janeiro de 1994 e afirma claramente, pela primeira vez, que a última fase terá uma moeda única. Finalmente em Dezembro inicia-se a CIG para a revisão dos Tratados visando a UEM⁸.

5. Os Tratados e a UEM

Como já se referiu a UEM estava implícita nos Tratados ou, melhor dizendo, na dinâmica de integração que eles geraram. Contudo, para além da consagração premonitória feita no Acto Único, é com o Tratado da União Europeia (TUE), que obtém consagração clara e formal. Veja-se desde logo o artigo 2º do TUE que estabelece que a União tem como objectivo, entre outros, a promoção do progresso económico e social, nomeadamente mediante o estabelecimento de uma União Económica e Monetária.

E o artigo 2º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) estabelece que a Comunidade Europeia atinge as suas finalidades através, entre outros meios, da União Económica e Monetária.

⁸ Sobre os acontecimentos relativos à UEM durante os anos de 1989 e 1990, vejam-se também desenvolvimentos em “A União Económica e Monetária—principais desenvolvimentos em 1990” in Banco de Portugal – Relatório do Banco de Portugal de 1990. Lisboa, 1990.

E o artigo 4º, nº1 do mesmo Tratado esclarece que para alcançar os seus fins, a Comunidade adopta uma política económica baseada na estreita coordenação das políticas económicas dos Estados membros, no mercado interno e na definição de objectivos comuns, implicando a definição e condução de uma política monetária e cambial únicas, cujo objectivo é a manutenção da estabilidade dos preços e o apoio às políticas económicas gerais na Comunidade.

Esta acção implica a observância de princípios orientadores (vide nº3 do artigo 4º) entre os quais finanças públicas e condições monetárias sólidas.

A coordenação das políticas económicas é enfatizada no artº 99º do TCE: *“Os Estados membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las-ão no Conselho”*.

E a sua relação com a gestão das finanças públicas é sublinhada, em especial, no artigo 104º, nº1 do TCE que estabelece: *“Os Estados membros devem evitar défices orçamentais excessivos”*.

E no nº2 do mesmo artigo, o Tratado alarga as considerações relacionadas com as finanças públicas ao introduzir a problemática da dívida pública, naturalmente associada à dos saldos orçamentais.

O desenho essencial da UEM envolve pois: o mercado interno, abarcando as liberdades de circulação; as regras comuns de concorrência; as políticas comuns nos domínios económico e social, visando reforçar as condições de funcionamento do mercado interno, a coesão económica e social e o desenvolvimento regional; a política de coordenação macro-económica incluindo finanças públicas sólidas; e a moeda única e política monetária e cambial únicas visando em especial a estabilidade dos preços.

A última componente corresponde à União Monetária e as anteriores à União Económica. Sublinhe-se pois:

- a existência de uma política de coordenação das políticas económicas nacionais, que se mantêm na esfera das competências nacionais, no âmbito da qual devem existir finanças públicas sólidas (evitando défices orçamentais excessivos e controlando a dívida pública);
- a existência de políticas monetária e cambial únicas definidas e executadas para toda a Comunidade⁹ por um quadro institucional específico.

⁹ Para maior rigor se dirá: para os países participantes que integraram a última fase da UEM.

6. A construção faseada da UEM

Como já se referiu é antiga a intuição de que a UEM deveria ser construída por etapas sucessivas, seguindo uma metodologia tradicional da Comunidade.

Como se disse a primeira fase decorreu entre 1 de Julho de 1990 e 31 de Dezembro de 1993, tendo-se pois iniciado mesmo antes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, por decisão do Conselho Europeu. Durante esta fase verificou-se:

- acabamento do mercado único, incluindo a completa liberalização dos movimentos de capitais;
- procura da convergência das economias, através nomeadamente dos exercícios de supervisão multilateral, a partir dos programas de convergência apresentados pelos Estados membros;
- reforço da coordenação das políticas monetárias com intensificação da cooperação dos bancos centrais.

Tratou-se fundamentalmente de uma fase de cumprimento do programa anterior de convergência no quadro de construção do mercado único, mas já perspectivado para a UEM.

A segunda fase decorreu entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1998¹⁰. Esta fase representou uma etapa decisiva na preparação do estádio final da UEM e traduziu-se fundamentalmente em:

- criação do Instituto Monetário Europeu e consagração da independência dos bancos centrais;
- reforço da cooperação monetária e preparação das políticas monetária e cambial únicas e preparação do lançamento da moeda única;
- intensificação dos esforços da convergência económica e financeira, dando-se particular atenção ao equilíbrio das finanças públicas.¹¹

¹⁰ Estabeleceu o artº 121, nº4 do TUE: “Se, no final de 1997, não tiver sido fixada a data para o início da terceira fase, esta tem início em 1 de Janeiro de 1999.” E o protocolo anexo ao Tratado estabelece e reforça idêntica orientação. Segundo Jacques Delors “o mais cedo possível 1 de Janeiro de 1997, e o mais tardar, 1 de Janeiro de 1999”. In op.cit. p.329.

¹¹ Estabelece o nº4 do artº 116º do TCE: “Na segunda fase, os Estados membros envidarão esforços para evitar défices orçamentais excessivos”.

É durante a segunda fase (em Dezembro de 1995) que o Conselho Europeu adopta a designação EURO para a futura moeda. E é em Maio de 1998 que o Conselho indica os onze países que, querendo, passariam à terceira fase da UEM. Em Junho desse ano, o Banco Central Europeu começou a funcionar, tal como o Sistema Europeu de Bancos Centrais. Em 1 de Janeiro de 1999, inicia-se a terceira fase com a adopção da nova moeda e sua introdução nos mercados cambiais e pagamentos electrónicos e foram fixadas irrevogavelmente as paridades entre as moedas dos Estados membros. O EURO, a partir de 1 de Janeiro de 2002 iniciou a sua circulação como moeda fiduciária, tornando-se moeda única em 1 de Março. Iniciou-se, pois, o funcionamento da União Monetária nos termos previstos nos Tratados e com base no novo quadro institucional, criado e já instalado¹².

7. Os critérios e programas de convergência

Se a passagem da primeira para a segunda fase não exigiu qualquer tipo de avaliação, a indicação dos países que passaram à última fase dependeu da observância de critérios de natureza económica e financeira: os critérios de convergência.

Tais critérios foram estabelecidos no Tratado e pretendiam balizar os esforços de convergência a serem realizados pelas economias dos Estados membros que pudesse suportar o funcionamento da União Monetária e da moeda única.

Eram quatro os critérios fixados (vide artº 121º do TCE e protocolo anexo ao TUE):

- um elevado grau de estabilidade dos preços, expresso por uma taxa de inflação próxima da taxa dos três Estados membros com melhores resultados¹³;
- a sustentabilidade das finanças públicas traduzida pelo facto de ter alcançado uma situação sem défice excessivo¹⁴;

¹² Sobre as fases da UEM, vide Costa, Carla Guapo, op.cit. pp.250 a 255.

¹³ O protocolo anexo ao Tratado CE fixou o critério de que a taxa média de inflação não deveria exceder, no ano anterior à análise, em mais de 1,5% a verificada nos três Estados com melhor performance.

¹⁴ Em protocolo anexo estabeleceu-se dois (sub)critérios de referência para avaliação da sustentabilidade:

3% para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o PIB a preços de mercado;

60% para a relação entre a dívida pública e o mesmo PIB.

- a observância, durante dois anos, pelo menos, das margens normais de flutuação previstas no MTC do SME;
- o carácter duradouro da convergência alcançada pelo Estado membro e da sua participação no MTC do SME reflectida nos níveis das taxas de juro a longo prazo¹⁵.

Tendo sido fixados estes critérios, havia que estabelecer os mecanismos pelos quais se avaliaria o seu cumprimento. Tais mecanismos assentavam essencialmente nos programas de convergência apresentados anualmente pelos Estados.

8. A UEM e a Política Orçamental

Que conclusões devem ser extraídas deste capítulo para os objectivos deste trabalho?

Em primeiro lugar, relembrar que com a UEM os Estados perderam a possibilidade de intervir na economia através da política monetária que, tornando-se única, passou a ser definida e executada ao nível da União, por mecanismos supranacionais ainda que, naturalmente, os Estados nela participem. Assim, a Política Orçamental que como se viu é outro dos instrumentos fundamentais de intervenção do Estado, ganhou importância política redobrada.

De seguida, reconhecer que a UEM impõe a coordenação das políticas económicas nacionais que, respeitando embora o princípio da subsidiariedade, fixa um quadro global de actuação e que tem como um dos vectores mais importantes o acompanhamento dos mais importantes indicadores da Política Orçamental: os saldos e a dimensão da dívida pública.

Finalmente dado que se pretende verificar de que modo a UEM tem influenciado a evolução da Política Orçamental portuguesa faz sentido que tal análise incida sobre três períodos:

- o período de 1990 a 1993: é em 1989, como vimos, que se tomam as decisões fundamentais para o início do processo de construção e se marca o início da primeira fase da UEM. O

¹⁵ Nos termos de protocolo anexo, concretiza-se o critério, entendendo-se que cada Estado membro deve ter registado uma taxa de juro nominal média a longo prazo que não exceda em mais de 2% a verificada no máximo, nos três Estados membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços.

exercício orçamental de 1990 é pois já marcado por ela. E é em 1993 que termina tal fase;

- o período de 1994 a 1998: então decorre a segunda fase, sendo 1998 o ano em que se decide que países reuniram condições, face aos critérios de convergência, para integrar a terceira fase;
- o período que começa em 1999, e que coincide com o atingir da terceira fase.

Mas para análise desta última fase impõe-se ainda analisar um mecanismo essencial para a Política Orçamental: o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

IV.O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)

9. Os elementos do PEC

Desde muito cedo que cresceu a percepção da importância de se assegurar a disciplina orçamental na terceira fase da UEM. Assim, é ainda em 1996 que os Estados membros chegam a acordo sobre os principais elementos do PEC. Em Dezembro desse ano, no Conselho Europeu¹⁶ é salientada a “importância de se manter uma situação de estabilidade nas finanças públicas para reforçar as condições necessárias à estabilidade dos preços e a um forte crescimento sustentável que conduza à criação de emprego”. E referia-se igualmente que era necessário que “as políticas orçamentais apoiem políticas monetárias orientadas para a estabilidade” e devendo assegurar “posições orçamentais sãs, próximas do equilíbrio ou excedentárias” que permitam que os Estados enfrentem as flutuações cíclicas mantendo o défice dentro dos valores de referência. Assim, na sequência das disposições consagradas pelo Tratado da UE e já referidas, em Junho de 1997 (antes da última fase portanto), foi adoptado o PEC que assenta em dois aspectos essenciais:

- um sistema preventivo para identificar e corrigir derrapagens orçamentais antes de se atingir o limiar de 3% do PIB;
- um sistema dissuasivo para pressionar os Estados membros a evitar e corrigir défices orçamentais excessivos.

¹⁶ Ver Conclusões do Conselho Europeu de Dublin, em 13 e 14 de Dezembro de 1996, in <http://europa.eu.int> (consultado em 31.12.2004).

Os elementos fundamentais¹⁷ do PEC são os seguintes:

- a Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão de 17 de Junho de 1997, que consagra o compromisso de ser respeitado o objectivo orçamental, a médio prazo, de posições próximas do equilíbrio ou excedentárias;
- o Regulamento (CE) 1466/97 do Conselho de 7 de Julho, relativo ao controlo da situação orçamental e controlo e coordenação das políticas económicas que implica que os Estados membros apresentem os seus programas de estabilidade¹⁸ com os objectivos orçamentais a médio prazo visando a obtenção de um orçamento equilibrado ou excedentário. Este regulamento complementa o procedimento de supervisão multilateral previsto no artigo 99º do Tratado da CE;
- o regulamento (CE) 1467/97, do Conselho, de 7 de Julho relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos que, desenvolve as regras existentes no Tratado, no artigo 104º, quando esta situação ocorrer sem que haja circunstâncias excepcionais ou temporárias que o justifiquem e prevê os procedimentos e as sanções que, em última instância, podem ser aplicadas aos Estados membros por incumprimento do PEC.

10. As regras do PEC

Das disposições do Tratado e protocolos anexos e dos instrumentos do PEC resultam basicamente as seguintes orientações:

- a) Os Estados membros prosseguem um objectivo orçamental de assegurar posições próximas do equilíbrio ou excedentárias;

¹⁷ Para além da Resolução e dos dois Regulamentos referidos a seguir, existem outros instrumentos normativos que se podem considerar integrados no PEC: designadamente o Regulamento (CE) n.º3605/93 do Conselho de 22 de Novembro de 1993, com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.º475/2000 do Conselho de 20 de Fevereiro e n.º 351/2002 da Comissão, de 25 de Fevereiro e o Regulamento (CE) n.º2558/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 3 de Dezembro.

¹⁸ Portugal apresentou Programas de Estabilidade e Crescimento para os períodos 1999-2002, 2000-2004, 2001-2004, 2002-2005, 2003-2006, 2004-2007, 2005-2007. In <http://www.dgep.pt> (consultado em 12.01.2005)

- b) Os Estados membros devem evitar défices¹⁹ orçamentais²⁰ excessivos;
- c) Considera-se excessivo o défice orçamental, quando a relação entre défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto²¹ exceder o valor de 3%, excepto:
- se essa relação tiver baixado de forma substancial e contínua e tiver atingido um nível que se aproxime de 3%;
 - ou, em alternativa, se o excesso em relação a 3% for meramente **excepcional e temporário** e se aquela relação continuar perto do valor de 3%.
- d) O excesso é considerado excepcional e, portanto, não considerado relevante em matéria de PEC e de procedimento por défice excessivo, quando²²:
- resultar de uma circunstância excepcional não controlável pelo Estado membro e que tenha um impacto significativo nas finanças públicas; ou
 - resulte de uma recessão económica grave.
- e) A recessão económica é grave para os efeitos do PEC quando a redução anual do PIB for pelo menos de 2% e, neste caso, o défice superior a 3% será **excepcional** e não excessivo. Quando a redução se situar entre 0,75% e 2%, o Estado membro poderá argumentar a favor do carácter **excepcional** do défice²³. Quando a redução do PIB for inferior a 0,75%, os Estados membros concordam em não invocar a excepcionalidade em tal situação²⁴.

¹⁹ No PEC, por “défice” entendem-se “os empréstimos líquidos contraídos” (ver protocolo anexo ao TUE) ou “a necessidade líquida de financiamento (capacidade líquida de financiamento) do sector “administrações públicas”, tal como definido no SEC95 (ver Regulamento (CE) nº3605/93, acima referido na nota 17.

²⁰ No PEC, “orçamental” significa “o que diz respeito ao sector das “administrações públicas”, subdividido nos subsectores “administração central”, “administração estadual”, “administração local” e “fundos da segurança social” com exclusão das operações comerciais. Vide protocolo e Regulamento cit. nota anterior.

²¹ No PEC, o produto interno bruto é o PIB a preços correntes de mercado. Vide Regulamento cit. nas notas anteriores.

²² Ver artº 2º, nº1 do Regulamento (CE) do Conselho, nº1467/97, de 7 de Julho.

²³ Ver artº 2º, nº3 do Regulamento citado na nota anterior.

²⁴ Ver o nº7 da Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão, de 7 de Junho de 1997, relativa ao PEC..

- f) O excesso é considerado **temporário** se as previsões orçamentais (fornecidas pela Comissão) indicarem que o défice se situará abaixo de 3%, uma vez cessada a circunstância excepcional ou a recessão económica grave²⁵.
- g) Para além das regras já referidas deve ser tido em conta²⁶ se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e a análise da situação económica e orçamental a médio prazo.

Contudo estas últimas considerações não estão suficientemente articuladas com os restantes critérios. Parecem pois mais manifestações gerais de “boa-vontade” e não critérios que devam efectivamente ser seguidos.

Finalmente, deve referir-se que o Tratado estabelece que a avaliação da situação orçamental para além do critério do volume do défice orçamental também deve sujeitar-se ao critério da dívida pública. Assim, nos termos da alínea b) do nº2 do artigo 104º TCE, haverá incumprimento da disciplina orçamental se a relação entre a dívida pública²⁷ e o PIB exceder 60%, excepto se essa relação se encontrar em diminuição significativa e se se estiver a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência. Deve contudo, reconhecer-se que o critério da dívida pública está pouco operacionalizado.

Para representar a aplicação do critério dos 3% do valor do PIB, para efeitos de qualificação de um défice como excessivo ou não excessivo e sua relação com os critérios de excepcionalidade, temporariedade e proximidade daquele valor de referência, reproduz-se aqui o gráfico 1 da responsabilidade da Comissão Europeia²⁸.

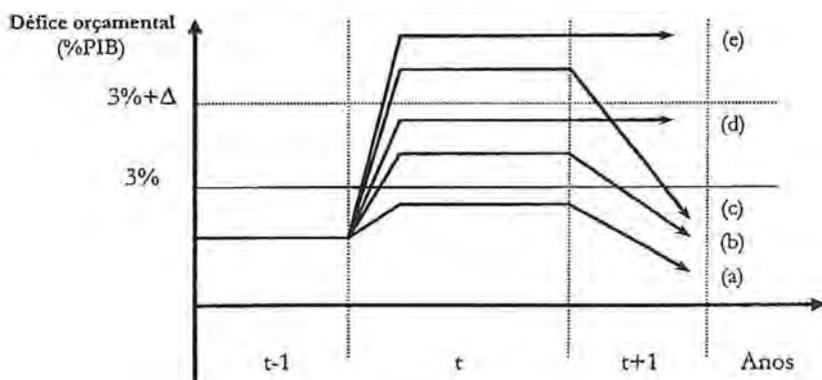
²⁵ Vide 2º§ do nº1 do artigo 2º do Regulamento (CE) 1467/97, acima referido.

²⁶ Vide nº3 do artigo 104º TCE.

²⁷ Para efeitos do PEC “dívida pública” é o valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector “administrações públicas”, com a excepção das responsabilidades cujos activos financeiros correspondentes são detidos pelo sector (por outras entidades do sector) “administrações públicas”. Vide Regulamento (CE) nº3605/93, já referido.

²⁸ In Marinheiro, Carlos José Fonseca – O Pacto de Estabilidade e a Política Orçamental Portuguesa; a aplicação de um modelo VAR. In Notas económicas, vol. 10, 181-99. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Junho 1998.

Gráfico 1
Ilustração do Pacto de Estabilidade



t-1: ano pré-recessão	a: não existe déficit excessivo
t: período de recessão	b: não existe déficit excessivo
t+1: primeiro ano após a recessão	c: déficit excessivo "transitório"
Δ : valor próximo dos 3%	d: déficit excessivo
Fonte: Comissão Europeia (1997b:72)	e: déficit excessivo

Dado que a noção de "proximidade do valor de referência" não foi clarificada, é possível que a infracção (c) não seja considerada déficit excessivo. Já são claramente situações de déficit excessivo as situações (d) e (e) pois uma vez ultrapassada a recessão não se regressa a valores inferiores ao limite dos 3% do PIB.

11. O PEC, a Política Orçamental e a estabilização da economia

Pode o PEC impedir que a Política Orçamental seja utilizada para corrigir as flutuações económicas, reduzindo os custos associados às imperfeições dos mercados? Dado que o PEC fixa limites aos défices orçamentais e ao aumento da dívida pública, foi objecto de críticas por criar obstáculos à intervenção do Estado, ao longo dos ciclos económicos, visando a estabilização. E assim seria, caso os limites do PEC se devam

operacionalizar em termos anuais. Contudo, parece ser possível a interpretação, que não tem sido dominante, de que a média dos saldos ao longo do ciclo económico deverá ser nula ou apresentar excedentes. Isso significa que o peso da dívida pública se reduziria gradualmente com o crescimento do PIB.

Com esta interpretação, é possível manter a intervenção estabilizadora do Estado desde que a “balança orçamental” esteja equilibrada nos períodos de expansão dos ciclos (ou mesmo esteja desequilibrada para o lado das receitas), permitindo o aumento das despesas nas fases de recessão.

Nestes períodos de recessão, a existência de margens orçamentais anteriores, permitirá o funcionamento dos estabilizadores automáticos e mesmo de outras formas de intervenção mais activa da política orçamental.

Tal intervenção estará dificultada, nos termos do PEC, se no início dos períodos de recessão, os saldos (negativos) estiverem próximos dos limites. Neste caso, para cumprir os limites fixados ou se aumentam as receitas ou se cortam as despesas, contribuindo para o agravamento da recessão. No entanto, alguns autores defendem a seguinte posição acerca do carácter pró-cíclico (ou não) do PEC: “A existência de um limite para o défice não é pró-cíclico. O que pode tornar a política cíclica é uma posição orçamental próxima do limite, no início da fase descendente do ciclo económico”²⁹.

Neste sentido surgiram as conclusões de um estudo realizado pela Comissão Europeia que tentou identificar o comportamento do défice orçamental nos períodos recessivos entre 1961 e 1996. Então se conclui que, no caso de uma recessão grave (ou seja uma quebra de pelo menos 0,75% do PIB), quanto menor for o défice no período anterior à recessão, menor é a probabilidade de ultrapassagem do limite dos 3% do PIB. Concluiu-se ainda que um orçamento equilibrado, ou um excedente específico a cada país, teria evitado que as recessões que duraram apenas um ano tivessem levado a um défice excessivo no ano da recessão e no seguinte, e que o risco de um défice excessivo é maior para recessões prolongadas, fazendo que seja extremamente difícil reabsorver o défice no primeiro ano da recuperação³⁰.

²⁹ In Lebre de Freitas, Miguel – A estabilidade do Pacto. Sobre este assunto ver ainda Mateus, Abel – Em defesa do Pacto de Estabilidade, in www.isegi.unl.pt (consulta feita em 27.12.2004), Cardoso, Teodora. O PEC: regras, artifícios e consequências, in www.negócios.pt (consulta feita em 15.12.2004) e Valério, Nuno – Estabilidade e Crescimento: o pacto, os programas e a sua realização.

³⁰ Ver Marinheiro, Carlos José Fonseca op. cit. e Pacto de Estabilidade e Crescimento, in Relatório do Banco de Portugal de 1997, Lisboa, p138s.

V. A Política Orçamental portuguesa de 1990 a 2003: a problemática dos défices

12. A UEM e a análise da Política Orçamental portuguesa

Como já acima se referiu (vide ponto 8), a análise da Política Orçamental portuguesa na perspectiva do impacto que sobre ela exerceu a construção da UEM exige que se organize em três períodos:

- o correspondente à primeira fase;
- o relativo à segunda fase, percebendo o impacto resultante dos critérios de convergência e de avaliação para passagem à terceira fase;
- a terceira fase, já com o PEC em vigor.

Por outro lado, impõe-se naturalmente que se apresentem e analisem os dados relativos aos principais indicadores da política orçamental na perspectiva da UEM e do PEC: os saldos orçamentais e a evolução da dívida pública.

13. A evolução dos saldos orçamentais

Deve desde já referir-se que a evolução dos saldos orçamentais, em particular na dimensão da sua relação percentual com o PIB não constitui um indicador adequado da orientação da Política Orçamental, já que depende também da evolução da economia. As flutuações da actividade económica têm impacto tanto ao nível da receita como da despesa pública e em períodos de recessão traduzem-se na redução das receitas e no aumento da despesa, provocando um maior desequilíbrio global. Assim, só os saldos orçamentais ajustados dos efeitos cíclicos poderão constituir em rigor base de avaliação da política orçamental *a se*.

De igual modo, os juros da dívida pública são determinados por défices orçamentais transactos e pelas condições de contracção de dívida que não são controladas pelas autoridades orçamentais, no curto prazo. Por isso, os saldos primários — excluindo do saldo globais tais encargos orçamentais — constituem um mecanismo de correcção destas avaliações. Em conclusão: para avaliação da Política Orçamental é mais ade-

quada a análise das variações no saldo primário ajustado de efeitos cíclicos do que variações correspondentes no saldo global³¹.

Contudo, lembre-se que os critérios de convergência da segunda fase da UEM e os critérios do PEC apontam para a relação entre saldo global e PIB. E é com essa perspectiva — a da UEM e a do PEC — que se apresentam os dados seguintes.

No quadro 1 apresenta-se a evolução do saldo orçamental de 1990 a 2003, do sector público administrativo (administrações públicas) em % do PIB e em valor nominal, E o gráfico 2 apresenta, em curva, a evolução do mesmo saldo em % do PIB, destacando-se com as linhas verticais os três períodos em análise.

QUADRO 1
Saldo Orçamental Total do Sector Público Administrativo (Défice Orçamental)
(Em % do PIB e em valor)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
% PIB	-5,3	-6,6	-3,3	-6,4	-6,0	-5,7	-3,8	-2,7	-2,3	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8
Valores (a)	-55,9	-750,1	-841,9	-862,3	-861,8	-905,7	-545,1	-435,1	-415,7	-426,8	-335,5	-5079,2	-3580,5	-3700,7

(a) Em milhões de contos até 2000 e em milhões de euros a partir de 2001

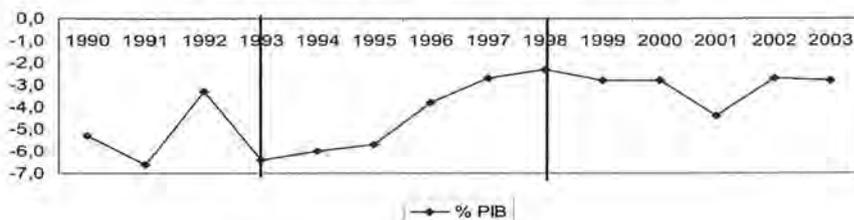
Fontes: Contas Gerais do Estado de 1996 a 2003, para os valores da dívida destes anos.

Relatórios do Banco de Portugal (RBP), para os valores da dívida de 1990 a 1997 e para o valor % do PIB nos seguintes termos: 1990 (RBP 1992);

1991 (RBP 1993); 1992 (RBP 1994); 1993 (RBP 1996); 1994 (RBP 1997); 1995 (RBP 1998); 1996 (% PIB em RBP 1999 e valor em RBP 1997);

1997 (% PIB em RBP 2000 e valor em RBP 1997); 1998 (RBP 2000); 1999 e 2000 (RBP 2002); 2001, 2002 e 2003 (RBP 2003).

Gráfico 2
Saldo Orçamental Total do Sector Público Administrativo (Défice Orçamental)



Destacam-se, nestes dados, no que respeita ao primeiro período:

- 3 défices muito elevados (em 90, 91 e 93): os dois primeiros estão claramente relacionados com a entrada em vigor do novo Sistema Remuneratório da Função Pública e pela introdução do pagamento do décimo quarto mês aos pensionistas e actualizações de pensões e de outras prestações sociais. O terceiro (93) relaciona-se com uma forte quebra de receitas fiscais e evolu-

³¹ Para mais desenvolvimentos, vide "Orientação da política orçamental" in Relatório do Banco de Portugal de 1993, Lisboa, p115ss.

ção de factores determinantes das despesas da segurança social, havendo certamente relação com o período recessivo que então se viveu (em 1993, o PIB sofreu uma redução de 1,2%), por via dos estabilizadores automáticos;

- a diminuição acentuada do défice em 1992, resultante do processo de harmonização fiscal, então implementado, com o inerente alargamento da base da tributação.

No que respeita ao segundo período, é visível a recuperação sustentada do défice, ano após ano. Devem assinalar-se, em especial, os valores referentes aos anos 96, 97 e 98. Relembra-se que em 1993 inicia-se a segunda fase da UEM, os critérios de convergência são conhecidos, os programas de convergência devem apontar para o objectivo do equilíbrio orçamental e 1998 é o ano em que se indicam os países que devem transitar para a terceira fase. Relembre-se que é em 1997 que se define o PEC.

No terceiro período é visível a progressiva degradação do défice orçamental que atinge o valor mais alto em 2001³².

Dado que a partir de 2000 começaram a ser utilizadas, em grande montante, receitas extraordinárias, para se fazer uma real avaliação do défice apresentam-se no Quadro 2 e Gráfico 3 os valores do défice corrigido dessas medidas temporárias³³.

³² É este défice que desencadeia relativamente a Portugal o procedimento por défice excessivo previsto no PEC: no início de 2002 a Comissão recomenda ao ECOFIN que emita um “alerta rápido” a Portugal perante a revisão da estimativa do défice de 2001. Em Fevereiro, o Conselho faz declaração sem votar o alerta rápido. A Comissão de Avaliação das Contas Públicas, constituída em Abril, aponta para um défice de 4.1%. Em Setembro, a Comissão accionou o procedimento dos défices excessivos e, em Novembro, o Conselho decide nesse sentido e formulou recomendações. Em Maio de 2003, o Conselho revoga a decisão anterior sob recomendação da Comissão. Ver mais desenvolvimentos em Relatórios do Banco de Portugal de 2001 (p.80), 2002 (p.90) e 2003 (p.98).

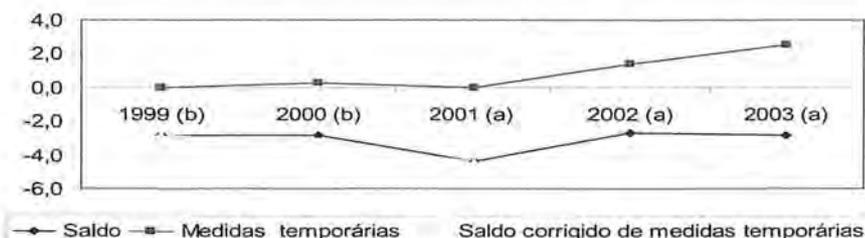
³³ As medidas de receitas temporárias foram as seguintes: em 2000: a venda das licenças de UMTS; em 2002: o programa extraordinário de regularização de dívidas fiscais e à segurança social (€1359.5 milhões) alienação da rede fixa de telecomunicações (€365 milhões), reintrodução do pagamento de portagens na CREL (288 milhões) e venda extraordinária de terrenos e edifícios; em 2003: transferência de reservas contabilísticas dos CTT, cessão de créditos tributários para titularização (€1760 milhões) e ainda parte da receita resultante do processo extraordinário de regularização de dívidas fiscais (€197,3 milhões). Fonte: Relatórios do Banco de Portugal de 2000, 2002 e 2003.

QUADRO 2
Medidas temporárias e saldo orçamental corrigido de
medidas temporárias (em % do PIB)

	1999 (b)	2000 (b)	2001 (a)	2002 (a)	2003 (a)
Saldo	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8
Medidas temporárias	0,0	0,3	0,0	1,4	2,5
Saldo corrigido de medidas temporárias	-2,8	-3,2	-4,4	-4,1	-5,3

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal de 2003 (a) e 2002 (b)

Gráfico 3
Medidas temporárias e saldo orçamental corrigido de medidas temporárias (em % do PIB)



14. A evolução da dívida pública

Como se disse o Tratado estabelece um parâmetro relacionado com a dívida pública para avaliação da sanidade das finanças públicas. Tal parâmetro constituiu também critério de convergência e, embora com pouca operacionalidade, também se integra na lógica do PEC.

Os dados relativos à evolução da dívida pública são apresentados no Quadro 3 e Gráfico 4.

QUADRO 3
Evolução da dívida pública

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
% do PIB	67,7 ^(a)	69,3 ^(b)	61,4 ^(c)	67,1 ^(a)	63,8 ^(a)	65,9 ^(a)	65,0 ^(a)	61,3 ^(a)	57,8 ^(a)	55,8 ^(a)	53,7 ^(a)	53,4 ^(a)	58,1 ^(a)	60,1 ^(a)
Valores (a)	5817,8 ^(a)	6796,3 ^(a)	7228,0 ^(a)	9206,8 ^(a)	10166,5 ^(a)	11110,3 ^(a)	10870,3 ^(a)	11007,3 ^(a)	11122,2 ^(a)	11813,1 ^(a)	12384,6 ^(a)	10153,0 ^(a)	75054,0 ^(a)	78429,6 ^(a)

(a) Em milhões de contos até à Conta de 2000 e em milhões de euros a partir da Conta de 2001

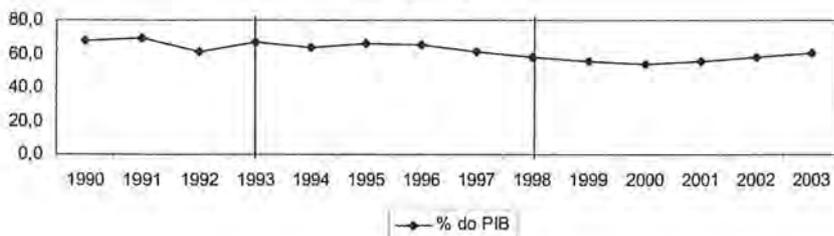
(b) 39,9 % segundo o Relatório do Banco de Portugal de 2003 (p.100)

Fontes: Contas Gerais do Estado dos anos de 1997 a 2003 (excepto no que respeita ao valor bruto relativo a 1997).

Relatórios do Banco de Portugal (RBP) de 1990 a 1997 nos seguintes termos: (c) RBP 1997; (d) RBP 1996; (e) RBP 1995; (f) RBP 1994;

(g) RBP 1993; (h) RBP 1992; (i) RBP 1991; (j) RBP 1990.

Gráfico 4
Evolução da dívida pública



Destes dados resulta que houve um movimento de diminuição constante da dívida no período que decorreu de 1995 até 2000, assinalando-se que precisamente em 1998 (antes do início da terceira fase) a dívida desce abaixo de 60% do PIB, valor de referência fixado no Tratado.

15. A evolução dos saldos orçamentais e as variações do ciclo económico

Como se viu, os défices orçamentais evoluíram no sentido da retracção ao longo da segunda fase da UEM e voltaram a expandir-se na terceira fase. Esses movimentos resultaram de opções de Política Orçamental expressamente orientadas para esse objectivo ou são-lhe exteriores e resultantes das alterações económicas com impacto ao nível das receitas e das despesas?

Para essa avaliação importa analisar a evolução do produto e compará-la com a evolução dos saldos.

No quadro 4 apresenta-se a evolução do PIB.

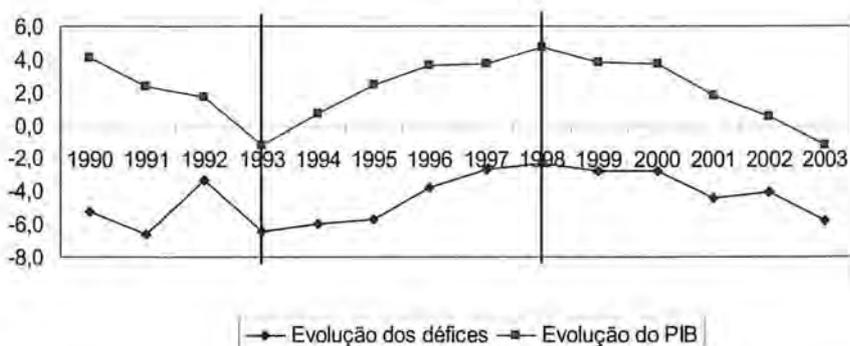
Quadro 4
PIB - Taxas de variação em volume

	1990 ^(a)	1991 ^(a)	1992 ^(a)	1993 ^(a)	1994 ^(a)	1995 ^(a)	1996 ^(a)	1997 ^(a)	1998 ^(a)	1999 ^(a)	2000 ^(b)	2001 ^(b)	2002 ^(c)	2003 ^(d)
Taxa de variação em volume	4,1	2,3	1,7	-1,2	0,7	2,4	3,6	3,7	-4,7	3,8	3,7	1,8	0,5	-1,2

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal (RBP) nos seguintes termos: (a) 2003; (b) 2002; (c) 2001; (d) 2000; (e) 1999; (f) 1998; (g) 1997; (h) 1995; (i) 1994.

No gráfico 5 assinala-se a evolução do PIB e a evolução dos saldos (corrigidos nos anos 2000, 2002 e 2003 dos efeitos das medidas orçamentais extraordinárias).

Gráfico 5



O comportamento das curvas é quase paralelo, com exceção do período referente aos anos de 1990 e 1991 em que os valores do défice se agravaram pelas razões referidas acima no ponto 13 (e portanto por opções políticas que implicaram exposto agravamento). Assim, pode concluir-se que, nas fases recessivas, o défice aumentou e nas de expansão diminuiu: a influência cíclica parece dominante. E pode igualmente concluir-se que o esforço de convergência e de cumprimento dos critérios da UEM resultou mais da evolução da conjuntura económica (sem se excluir a influência de outras opções de política macro-económica) e menos de opções de Política Orçamental, visando expressamente a redução do défice. Assinalem-se contudo os anos de 1992 e 2002 em que, pelo menos neste nível de abordagem, os efeitos da Política Orçamental contraccionista compensaram os efeitos automáticos do ciclo. De qualquer modo, deve referir-se que se imporia agora, uma análise da evolução dos saldos primários e dos saldos primários ajustados dos

efeitos cíclicos para confirmação da análise sumária que agora se fez. Opta-se, contudo, por fazer uma análise mais detalhada da evolução da receita e da despesa, para ver se estas componentes orçamentais foram sensíveis ao esforço de convergência da UEM.

16. Breve exposição sobre a evolução da receita e da despesa

A evolução dos valores totais da receita e da despesa em percentagem do PIB está representada no quadro seguinte (Quadro 5).

QUADRO 5

Evolução das receitas e despesas das Administrações Públicas (em % PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Receitas	40,2	39,2	42,6	41,0	39,6	41,3	41,7	41,7	41,3	42,4	42,2	41,9	43,3	44,8
Despesas	45,6	45,8	45,8	47,4	45,6	46,9	45,4	44,3	43,6	45,2	45,1	46,2	46,0	47,6

Fontes: As mesmas e nos termos do Quadro 6

Destes dados podem extrair-se as seguintes conclusões:

- nos anos de crescimento negativo do produto (93 e 2003) há quebra significativa da receita (valores de 2003 sem receitas extraordinárias: 42.3) e aumento significativo das despesas, confirmando um comportamento ajustado ao ciclo.
- ao longo do período em análise, há um movimento de **crescimento lento** (vejam-se os valores iniciais e finais), embora com oscilações, dos valores da receita na sua relação com o produto. Com excepção dos anos de 92 — o da harmonização fiscal — e de 2002 e 2003 — com as receitas temporárias — as oscilações são pequenas. **Mas deve assinalar-se o período de 96, 97 e 98 em que há uma paragem do crescimento da receita;**
- há igualmente um movimento de **crescimento lento**, também com pequenas oscilações, dos valores da despesa. **Mas deve de novo assinalar-se o período de 96, 97 e 98 em que há uma quebra na despesa na sua relação com o produto;**
- deve assinalar-se igualmente um **crescimento rápido da despesa no período de 99, 2000 e 2001** que conjuntamente com o

comportamento das receitas, originou a violação do valor de referência do défice excessivo.

Provisoriamente, poderá concluir-se, ainda sem afectar a conclusão anterior do comportamento pró-cíclico dos défices, que nos anos 96, 97 e 98 terá havido opções de Política Orçamental visando cumprir os critérios de convergência da UEM. Revejam-se os dados constantes no quadro 1 que vão no mesmo sentido. E para o período de 1999 a 2001 pode fazer-se leitura inversa.

Dado que as receitas têm no período de 96, 97 e 98 um comportamento quase estacionário, impõe-se fazer uma análise mais detalhada da despesa a partir dos dados constantes no quadro seguinte:

QUADRO 6

Evolução das despesas das Administrações Públicas
Estrutura em percentagem do PIB

	1990 (i)	1991 (ii)	1992 (iii)	1993 (iv)	1994 (v)	1995 (vi)	1996 (vii)	1997 (viii)	1998 (ix)	1999 (x)	2000 (xi)	2001 (xii)	2002 (xiii)	2003 (xiv)
Despesas correntes	39,7	39,5	39,2	40,1	40,1	41,7	39,6	38,4	37,9	39,3	40,1	40,7	41,4	42,3
Pessoal	-	13,1	13,6	14,3	13,8	14,1	13,7	13,8	13,9	14,4	15,0	15,1	15,4	14,9
Consumo intermédio (m)	16,3	4,2	3,6	3,6	3,8	3,9	3,9	3,8	4,2	4,4	4,3	4,3	4,3	3,8
Juros da dívida	8,1	8,3	7,6	6,2	6,2	6,3	5,4	4,2	3,4	3,2	3,2	3,2	3,0	2,9
Transferências correntes (n)	13,7	13,0	13,4	15,1	15,7	17,5	16,6	16,5	16,8	17,5	17,5	18,2	18,7	20,8
TC famílias	-	-	-	-	-	15,2	13,2	13,3	13,3	13,6	14,0	14,4	14,9	16,9
TC empresas	-	-	-	-	-	1,1	1,5	1,2	1,5	1,7	1,1	1,3	1,4	1,5
Outras TC	-	-	-	-	-	1,2	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,5
Despesas de capital	5,9	6,3	6,6	7,3	5,5	5,2	5,8	5,9	5,7	5,9	5,0	5,5	4,6	5,3

(i) Considerando os hospitais-empresa dentro das AP

(m) Nos Relatórios do Banco de Portugal não se faz a discriminação do valor relativo a despesas de pessoal no ano de 1990.

Nas CGE relativa a esses anos está, naturalmente, o valor bruto dessa despesa e o valor percentual no total das despesas correntes. Contudo não é feita qualquer relação com o valor do PIB.

O RBP de 1991 atribui um valor percentual de 16,3 em bens e serviços. É provável que nele estejam incluídas as despesas de pessoal.

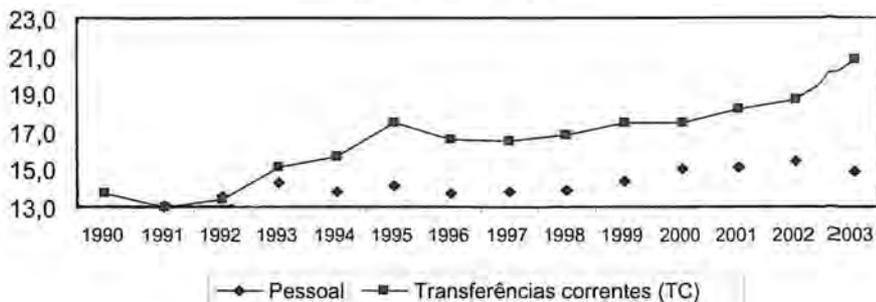
(n) Bens e Serviços de 1990 a 1994.

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal (RBP) nos seguintes termos: (a) RBP 2003; (b) RBP 2002; (c) RBP 2000; (d) RBP 1999; (e) RBP 1998; (f) RBP 1997; (g) RBP 1996; (h) RBP 1994; (i) RBP 1993; (j) RBP 1992.

Dê-se atenção aos valores das despesas correntes, dado o seu peso relativo. Confirma-se o movimento de crescimento progressivo. **E confirma-se igualmente a quebra do movimento nos anos 96, 97 e 98** havendo mesmo retracção da despesa corrente. Analisem-se os dados relativos a pessoal e a transferências correntes. Em pessoal, neste período, o peso no PIB tem uma quebra inicial e um crescimento mínimo. E as transferências correntes apresentam igual comportamento. Parece pois haver aqui um esforço no âmbito da Política Orçamental, visando a convergência. Contudo, deve assinalar-se que a rubrica da despesa que parece contribuir com mais relevância nesse esforço é o do serviço da dívida: os montantes dos juros da dívida referem nesses anos quebras significativas (5,4, 4,2, 3,4 % do PIB, respectivamente).

Dado o seu peso na evolução da despesa, analise-se o comportamento das rubricas de pessoal e transferências correntes.

Gráfico 6
Evolução das despesas das Administrações Públicas
Estrutura em percentagem do PIB



O gráfico 6 revela pois o crescimento das principais despesas correntes. As despesas com pessoal, cujos valores máximos atingem durante o período em análise níveis que rondam os 15% do PIB (15,4 em 2002) arrancaram no início do período em análise, com valores da ordem dos 13%. As despesas que maior peso relativo apresentam são as transferências correntes que crescendo de valores também da ordem dos 13% atingem no final do período cerca de 21%. Ambas as curvas apresentam, como era de esperar, uma ligeira retracção nos anos 96, 97 e 98. Nas transferências há que dar especial realce às transferências para as famílias. Ora este dado deve ser relevado, pois é através das transferências que o Estado concretiza uma das suas intervenções na vida económica (designadamente para a promoção da equidade). As transferências para as famílias representam igualmente uma das principais manifestações do “Estado Providência” e estão igualmente associadas ao funcionamento de certos estabilizadores automáticos. Veja-se em particular os dados relativos aos anos 93 e 94 e 2002 e 2003 associados a períodos de mais grave recessão da economia.

VI. Conclusões

Do exposto devem extrair-se as seguintes conclusões fundamentais:

- a) A definição e execução da Política Orçamental, constituindo um dos instrumentos de intervenção do Estado na economia, mantiveram-se no âmbito das competências nacionais com a entrada em vigor, de forma faseada, dos mecanismos jurídicos da União Económica e Monetária da Comunidade Europeia;
- b) Contudo, tais mecanismos impõem o respeito por critérios (de convergência na segunda fase da UEM e, posteriormente desenvolvidos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento) relacionados com a sustentabilidade das finanças públicas, visando evitar défices orçamentais excessivos (superiores a 3% do PIB), e o crescimento da dívida pública (que não deve ultrapassar 60% do PIB) e mesmo assegurar posições próximas do equilíbrio ou excedentárias que permitam que os Estados enfrentem flutuações cíclicas, mantendo o défice dentro daqueles valores;
- c) Como se demonstra no estudo, a Política Orçamental portuguesa, durante a segunda fase da UEM, foi conduzida por forma a cumprir os critérios de convergência, mas já na terceira fase aproximou-se progressivamente dos valores de referência do défice excessivo e, tendo-os ultrapassado, deu origem ao procedimento específico previsto no PEC;
- d) Contudo, o esforço de convergência que decorreu entre 1993 e 1998 é mais o resultado do impacto orçamental da evolução económica que de opções específicas da Política Orçamental;
- e) Todavia, deve assinalar-se o período de 1996 a 1998 em que se realizou um esforço no âmbito da Política Orçamental, para a redução do défice estrutural, mas o resultado final obtido colheu o contributo do comportamento do serviço da dívida pública que, pelo menos a curto prazo, é pouco sensível às decisões das autoridades orçamentais.

Com estas conclusões, pensa-se ter respondido às questões inicialmente colocadas.

24 de Janeiro de 2005

ÍNDICE

- I. **Introdução**
- II. **A Política Orçamental: um instrumento de intervenção do Estado na Economia**
 - 1. O papel económico do Estado e a Política Orçamental
 - 2. Os ciclos económicos e a Política Orçamental
- III. **A União Económica e Monetária e a sua relação com a Política Orçamental**
 - 3. A UEM com consequência do processo de integração europeia
 - 4. Os antecedentes da UEM: breve abordagem
 - 5. Os Tratados e a UEM
 - 6. A construção faseada da UE
 - 7. Os critérios e programas de convergência
 - 8. A UEM e a Política Orçamental
- IV. **O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)**
 - 9. Os elementos do PEC
 - 10. As regras do PEC
 - 11. O PEC, a Política Orçamental e a estabilização da economia.
- V. **A Política Orçamental portuguesa de 1990 a 2003: a problemática dos défices**
 - 12. A UEM e a análise da Política Orçamental portuguesa
 - 13. A evolução dos saldos orçamentais
 - 14. A evolução da dívida pública
 - 15. A evolução dos saldos orçamentais e as variações do ciclo económico
 - 16. Breve exposição sobre a evolução da receita e da despesa.
- VI. **Conclusões...**

Bibliografia

BIBLIOGRAFIA

CAMPOS, João Mota de e João Luís Mota de Campos — **Manual do Direito Comunitário**. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 2004.

CARDOSO, Teodora — **O PEC: regras, artifícios e consequências**, in www.negocios.pt.

COSTA, Carla Guapo — **Economia e Política da Construção Europeia**. Terramar Lda. Lisboa, 2004.

DELORS, Jacques — **Memórias**. Quetzal Editores. Lisboa, 2004.

DUARTE, Maria Luísa — **Direito da União Europeia e das Comunidades Europeias**. Lisboa, 2001.

FRANCO, António L. de Sousa — **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Livraria Almedina. Coimbra, 1998.

MARINHEIRO, Carlos José Fonseca — **O Pacto de Estabilidade e a Política Orçamental Portuguesa: a aplicação de um modelo VAR**. In *Notas económicas*, vol.10, 181-99. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Junho 1998.

MATEUS, Abel — **Em defesa do Pacto de Estabilidade**, in www.isegi.unl.pt.

SAMUELSON, Paul A. E William D. Nordhaus — **Economia**. Editoria Mcgraw-Hill de Portugal, Lda. Lisboa, 1998.

BANCO CENTRAL EUROPEU — **A Política Monetária** do BCE. 2001

BANCO DE PORTUGAL — **Relatórios de 1990 a 2003**. Lisboa.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS — **Contas Gerais do Estado de 1990 a 2003**. Lisboa.

DOCUMENTOS

INTERNOS

**DISCURSO DO CONSELHEIRO VICE PRESIDENTE
NO ACTO DE POSSE DOS AUDITORES COORDENADORES E
DOS AUDITORES-CHEFES DA DGTC –
SEDE E SECÇÕES REGIONAIS***

* Auditório do Tribunal de Contas, 2 de Fevereiro de 2005

Acabam de tomar posse os Senhores Auditores-Coordenadores e Auditores-Chefes dos Departamentos de Apoio Técnico da Direcção-Geral do Tribunal de Contas-Sede e Secções Regionais.

Pela minha parte, gostaria de realçar, em primeiro lugar, que estas nomeações foram decididas em plena consonância com o Senhor Conselheiro Presidente, com quem tive a oportunidade de discutir, os critérios de selecção e os nomes propostos, em duas sessões intensas de trabalho na sua residência. Fi-lo por imperativo ético e por indeclinável dever de lealdade e solidariedade pessoal e institucional para com o Conselheiro Presidente.

Em segundo lugar, permito-me igualmente sublinhar, que estas nomeações foram precedidas de concordância por parte dos Senhores Conselheiros e do Senhor Director Geral e dos Senhores Subdirectores-Gerais.

Apesar de não estar presente, o Senhor Conselheiro Presidente não quis deixar de dirigir a todos os empossados a mensagem que passo a ler:

« Na impossibilidade de estar pessoalmente presente neste acto de posse, gostaria de me dirigir a todos para reconhecer a importância de, em coincidência com o início do novo Plano Trienal 2005- 2007, também iniciarem ou reiniciarem funções os Auditores-Coordenadores e Auditores-Chefes dos Departamentos de Apoio Técnico da DGTC-Sede e Secções Regionais.

Os Dirigentes que ora foram empossados são peças-chave, sob a direcção funcional dos Senhores Conselheiros, na realização das

missões que ao Tribunal de Contas estão constitucional e legalmente atribuídas, deles dependendo, em boa parte, a credibilidade e a qualidade dos produtos do Tribunal.

Saúdo a preocupação que houve neste processo de nomeações em assegurar, na medida do possível, a interdisciplinaridade ou equilíbrio de formações, bem como alguma rotatividade e mobilidade exigidas pela melhor prossecução das atribuições do Tribunal.

Desejo a todos os empossados as maiores felicidades e estou certo de que, com o seu esforço e dedicação, contribuirão para prestigiar o Tribunal de Contas como Instituição nuclear do Estado de Direito Democrático, no âmbito do controlo externo, independente e jurisdicional das finanças públicas e como consciência financeira da Nação.

Cascais, 2 de Fevereiro, 2005-01-25

O Presidente

Conselheiro Alfredo José de Sousa”

Ao Senhor Conselheiro Presidente agradeço penhoradamente os conselhos e as orientações que teve a bondade de me transmitir, formulando votos para uma rápida e consolidada recuperação.

Aos Senhores Conselheiros também gostaria de agradecer as sugestões apresentadas e o espírito de colaboração e entajuda com que se

empenharam em todos este complexo processo de decisão e de renovação do Tribunal.

“Last but not least”, manifesto igualmente o meu agradecimento ao Senhor Director Geral, Conselheiro José Tavares e aos Senhores Subdirectores-Gerais, pelo elevado espírito de serviço público, pela lealdade e pela competência gestonária evidenciada ao longo deste processo

Ao Senhores Dirigentes ora empossados desejo as maiores felicidades no exercício dos cargos para que acabam de ser empossados. Estamos confiantes no resultado do vosso trabalho, opinião que alicerçamos no currículo de cada um e que determinou a nomeação para tão importantes cargos desta Instituição.

Que no triénio que agora se inicia o Tribunal de Contas, também com a vossa colaboração, garanta a sua consolidação e credibilidade e continue a merecer o respeito dos cidadãos!

Disse.

Lisboa em 2 de Fevereiro de 2005

O Vice-Presidente

(Conselheiro Ernesto Cunha)

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

OS INDICADORES DE GESTÃO
E O CONTROLO DE EFICIÊNCIA DO SECTOR PÚBLICO*

Antonio M. López Hernández*
David Ortiz Rodriguez

* Tradução para a Língua Portuguesa por *CPL – Consultores Profissionais de Línguas* a partir da versão espanhola publicada na *Revista Española de Control Externo*, Vol. VI, nº 18, Pags. 189 a 218, precedendo autorização expressa desta e dos autores a quem, por tal motivo, aqui se regista público agradecimento.

* Departamento de Economia Financeira e Contabilidade. Universidade de Granada

1. INTRODUÇÃO

Os graves problemas de défice das economias ocidentais conduziram à procura de novos métodos de gestão que, sob o título de *New Public Management* – Nova Gestão Pública ou Gerencialismo – (Hood, 1991, 1995) levaram à introdução e à adaptação ao contexto público de procedimentos já utilizados no âmbito privado, nomeadamente através de um interesse crescente pelos resultados e pelos custos, e à mudança de orientação e de cultura, dirigidas agora para o cidadão como cliente.

No âmbito da União Europeia esta tendência tornou-se visível no Pacto de Estabilidade e Crescimento, assinado em Amesterdão em Julho de 1997, no qual se insiste especialmente na estabilidade orçamental, na transparência, na eficiência a quando da atribuição e utilização dos recursos públicos, embora até ao momento a principal preocupação tenha sido o controlo da despesa orçamental.

Estes princípios, de certa forma já mencionados na legislação espanhola, foram expressamente recolhidos e enfatizados na Lei Geral de Estabilidade Orçamental e na nova Lei Geral Orçamental, (LGO) insistindo-se especialmente na eficiência na atribuição e utilização dos recursos públicos. Deste modo, no seu artigo 71, a LGO obriga os responsáveis pelos programas orçamentais à formulação de um balanço de resultados e de um relatório de gestão relativos ao cumprimento dos objectivos fixados para esse exercício no programa plurianual do correspondente centro gestor de despesa. Mas ainda, estabelece a necessidade de introduzir estes estados na memória das contas anuais, informando, como estabelece o artigo 128 da referida LGO, o grau de realização dos objectivos, os custos nos quais se incorreu e os desvios físicos e financeiros que, se fosse o caso, tivessem tido lugar.

No nosso entender, a obtenção de uma maior utilidade dos sistemas de informação contabilística públicos, além das actuações sobre os âmbitos orçamental, económico-financeiro e patrimonial, requer o desenvolvimento de informação não financeira e o avanço no conhecimento dos recursos económicos utilizados. Neste sentido, é de grande interesse a possibilidade de efectuar comparações entre entidades, tanto em *output* (produção) como em *outcome* (impacto final). Não obstante, este facto faz com que seja necessário o estabelecimento de um quadro comum com o qual possa ser comparado.

Como é sabido, os indicadores de gestão representam instrumentos de grande utilidade para avaliar a melhoria da qualidade nos serviços prestados pelas Administrações Públicas e nas suas actuações, contribuindo assim para a reforma do sector público tradicional, que é presidida, fundamentalmente, pela introdução da competência e do mercado e pela gestão orientada para o cidadão.

Assim sendo, o objectivo deste trabalho consiste em expor como, tendo em conta os métodos existentes para avaliar a eficiência, a determinação de baterias de indicadores de gestão normalizados e a sua permanência no tempo facilita uma informação de grande utilidade a diferentes utilizadores, nomeadamente para o desenvolvimento de acções de controlo. Pretende-se contribuir para a criação de informação oportuna, relevante e económica, que facilite a tomada de decisões por parte dos diferentes agentes interessados na avaliação periódica da qualidade e gestão das actividades que levam a cabo as entidades públicas na prestação dos serviços que lhes competem.

Em conformidade com o anteriormente exposto, este trabalho foi dividido em duas partes. Na primeira, é dedicado à avaliação das entidades públicas de um ponto de vista genérico, recolhendo-se os diferentes critérios que podem ser utilizados para a avaliação do sector público, bem como as dificuldades para levar a cabo a referida avaliação devido às particularidades das entidades que o integram. Na segunda parte, são estudados os indicadores de gestão como ferramenta adequada para a avaliação da gestão pública, desenvolvendo-se o conceito, as funções e a tipologia dos mesmos. Recolhem-se igualmente as principais limitações e os requisitos exigíveis aquando da sua implementação, razão pela qual previamente se realizou uma revisão do panorama internacional no uso e aplicação deste instrumento de controlo de gestão, além de uma revisão das principais contribuições para o caso espanhol. Conclui-se sublinhando a utilidade dos indicadores como ferramentas para o controlo público.

2. AVALIAÇÃO DAS ACTUAÇÕES PÚBLICAS

2.1 Os critérios de avaliação

As entidades do sector público, como quaisquer outras, devem procurar a obtenção dos objectivos encomendados às mesmas e nas melhores

condições possíveis. No caso das entidades lucrativas, esta questão fica razoavelmente avaliada através da magnitude do benefício, representativo do êxito da gestão. Contudo, nas entidades públicas «aquilo que se pretende é a obtenção de uma rentabilidade equivalente ao benefício que a existência do organismo atribui à sociedade como utilizador do mesmo e que exclusivamente não pode ser medido em termos de receitas/custos» (Muñoz, Colomina, 1994: 988). Esta concepção pressupõe que a informação facilitada actualmente por parte das entidades públicas, baseada fundamentalmente em dados financeiros e orçamentais, não seja suficiente para os utilizadores satisfazerem as suas necessidades.

Após esta exposição, quais deverão ser os critérios com os quais avaliar as entidades públicas? Recolhendo as principais contribuições e análises, bem como as referências nas legislações de diferentes contextos, parece evidente que os critérios deverão ser os da economia, eficácia e eficiência¹.

Embora no âmbito das Administrações Públicas os controlos financeiros e de legalidade tenham nitidamente definida a sua finalidade, os controlos de eficácia, eficiência e economia precisam da configuração dos seus próprios critérios de actuação, os quais, além de diferirem notavelmente dos que são utilizados nos dois tipos de controlo anteriores, não parecem estar claramente definidos.

Assim sendo, e uma vez que os termos de eficácia, eficiência e economicidade representam conceitos fundamentais para o exercício do controlo de gestão, torna-se necessário, antes de se abordar qualquer estudo sobre os instrumentos idóneos a serem levados a cabo, proceder à determinação do conteúdo e do significado dos mesmos.

Do ponto de vista académico, muitos foram os autores que traçaram estes três critérios, nem sempre coincidindo as concepções dadas aos mesmos. Concentrando-nos nas principais declarações de alguns organismos do contexto internacional, o GASB (1987, 1990, 1994) entende a eficácia relacionada com os fins, com a consecução dos objectivos, enquanto que a eficiência, relativa ao uso de recursos, é considerada como a utilização dos recursos mínimos para a consecução da máxima produção; por último, a economia refere-se à aquisição na quantidade e na qualidade adequadas ao

¹ No caso espanhol, estes critérios encontram-se estabelecidos na Constituição (arts. 31 e 103) e estão recolhidos no artigo 69 da Lei Geral Orçamental como princípios de funcionamento da gestão económico-financeira.

menor custo. Em termos semelhantes se manifestam o *Canadian Comprehensive Auditing Foundation* (CCAF, 1985) canadiano ou a INTOSAI (1995).

A *Audit Commission* (AC, 2000) coloca também a economia e a eficiência como base da avaliação da actividade pública, entendendo ambos os termos de forma similar a como o fazem os outros organismos anteriormente mencionados. No entanto, para a consecução dos objectivos estabelecidos, utiliza o termo *effectiveness*, definido como o dever que a organização tem de conhecer as necessidades dos cidadãos e de realizar programas ou actividades que atinjam esses fins, introduzindo desta forma um sentido de consecução de resultados, não como nível de produção, mas sim como impacto.

Em Espanha, a IGAE analisa os três termos de forma parecida à opinião dos organismos que acabámos de referir. Assim, no documento nº 1 sobre princípios contabilísticos públicos (IGAE, 1991: 30-31), a eficácia é entendida como a «consecução em forma satisfatória dos objectivos e dos efeitos previstos e atribuídos», a eficiência como «a organização, coordenação e emprego dos meios que otimiza a relação entre os produtos ou serviços obtidos e os meios utilizados para a sua consecução», e a economia como «a aquisição dos meios utilizados para a produção de bens e serviços na quantidade e na qualidade adequadas e ao menor custo». Idêntica posição é a da AECA (1997: 22-26), que, abundando na especial configuração destes termos no âmbito público, os estabelece como base de controlo de gestão.

Apesar destes serem os principais critérios utilizados para avaliar as prestações e serviços públicos, há outros que os vêm completar, quando se fala de outras *E's*. Por exemplo, Montesinos e Gimeno (1998: 155) incluem outros dois termos: a equidade e a ecologia. Por sua vez, Vela e Gimeno (1998: 370-371) incluem a equidade, a ética, as expectativas – entendidas como a congruência entre os objectivos e aquilo que espera o cidadão – e, por último, e como agregação dos restantes termos, a excelência.

No âmbito anglo-saxão, como recolhe De Val (1999: 219-220), distinguem-se até um total de oito *E's*, acrescentando equidade, excelência, *entrepreneurship*, *expertise* e *electability*². Na mesma linha, a AECA

² Incluímos os termos em inglês com o objectivo de continuarmos a falar de *E's*. O significado atribuído a cada um deles seria: *Entrepreneurship*, assumir dos riscos próprios de um

(1997) considera também até cinco critérios adicionais aos de eficácia, eficiência e economia. Além da equidade, menciona a efectividade – impacto final da actuação sobre o total da população afectada –; a excelência – refere-se à qualidade dos serviços, tendo em conta a necessidade do seu conhecimento por parte dos utilizadores, ou seja, como é que o utilizador entende o serviço –; o meio envolvente, e a sustentabilidade – capacidade de manter um serviço com uma qualidade aceitável durante um longo período de tempo.

Para este trabalho, e tendo em conta o interesse de todos os critérios assinalados, bem como outros que pudessem ser considerados, vamos concentrar-nos nos três mais utilizados não só por serem os mais estendidos e de maior aceitação como também porque reúnem, na nossa opinião, os principais aspectos da gestão pública. Além disto, partilhando as posições de De Val (1999:220), julgamos que a consideração de um número vasto de critérios implica uma grande complexidade, uma vez que «a introdução destas práticas na Administração Pública não é uma questão fútil».

2.2 As dificuldades para a medição das actuações públicas

O artigo 35.4 da LGO estabelece o uso de indicadores como instrumentos de comprovação do grau de cumprimento dos programas orçamentais nos casos onde os resultados destes não sejam mensuráveis e identificáveis. Assim, como passo prévio ao estudo dos indicadores como método de avaliação, julgamos oportuno salientar os inconvenientes aos quais qualquer processo de avaliação pública terá de se enfrentar. As dificuldades de medição no sector público surgem, na opinião de Wolf (1995), das suas próprias características específicas como prestador de serviços, que se podem resumir em: falta de competência, natureza monopolística e ausência de mecanismos de fecho.

Partindo de uma concepção operativa, De Pablos e Valiño (2000:123-124) desenvolvem os problemas de medição da actividade pública a partir das propriedades deste tipo de organizações, mencionando os seguintes: 1) a existência de objectivos, além dos de tipo económico também do tipo social; 2) o grande número de actividades realizadas, 3) a dimensão das actuações públicas; 4) menos experiência na aplicação de medidas de efi-

negócio; *Expertise*, capacidade num campo concreto de conhecimento, e *Electability*, escolha cuidadosa de um grupo de trabalho.

cácia e eficiência juntamente com o receio da avaliação que, no âmbito público, é assimilada a uma fiscalização.

Como advertem os diferentes autores, a própria configuração das entidades públicas, devido principalmente à diversidade de funções que lhes são atribuídas, envolve uma multiplicidade de objectivos, razão pela qual a sua definição e quantificação se tornam complicadas. Segundo Vela e Gimeno (1998: 372), algumas das razões que provocam esta situação encontram-se no facto de:

- Os objectivos públicos emanarem de processos políticos, muitas vezes conflituosos, pelo que acabam por serem definidos de forma ampla para se poderem atingir acordos.
- A mencionada amplitude implica problemas de interpretação e de solidificação em objectivos operativos por parte daqueles que têm de executá-los e consegui-los.
- Os objectivos públicos estão interrelacionados, pelo que não é simples desagregá-los com o fim de operativizá-los.

Sendo estas as origens, as dificuldades de medição são várias. Para Morala (1990: 218) são três as principais dificuldades para a realização da medição nas entidades públicas: 1) quantificar e medir os *outputs* da actividade pública é difícil; 2) embora os *inputs* sejam fáceis de identificar não é tão fácil fazer o mesmo com os custos associados, uma vez que são susceptíveis de manipulações; 3) a questão da medição dos *inputs* e dos *outputs* depende em grande medida do apoio institucional, que em muitos casos não será dado perante a ameaça que é inerente a qualquer avaliação.

Por sua vez, Pina e Torres (1995: 970) incidem, como principal impedimento no momento de avaliar tanto a eficácia como a eficiência, na problemática da determinação do *output* nas entidades públicas. Enquanto que Prieto (2001: 96-98) fixa a sua atenção na existência de várias unidades de medição, bem como na homogeneização dos *outputs*, ao qual é preciso acrescentar que um número importante de bens carece de preços de mercado, facto ainda mais importante no caso dos consumos internos.

A AEGA (1997) também assinala as dificuldades existentes para medir *inputs* e *outputs*. Relativamente a estes estabelece, como principal obstáculo, a impossibilidade, em alguns casos, de calcular os custos das actuações, ao qual acrescenta a falta de homogeneidade e a possibilidade de serem manipulados. Sobre os *outputs* assinala até cinco dificuldades para a

sua medição: *a*) inexistência de um indicador geral; *b*) dificuldade em fixar e quantificar determinados objectivos sociais; *c*) nem sempre ser possível medir os resultados da gestão pública; *d*) dificuldade para medir os benefícios sociais derivados da actividade pública; *e*) em ocasiões não se registam os *outputs* negativos e os efeitos favoráveis e desfavoráveis sobre outros serviços.

Além das dificuldades assinaladas, encontramos outras deficiências para a medição dos resultados das actividades públicas. Sorensen e Grove (1997: 664-665³) enumeram cinco: 1) intervalo de medição, questionando-se sobre qual é o período adequado para levar a cabo as medições; 2) inúmeros resultados de um programa, com o qual o problema reside em como proceder à agregação; 3) efeitos entre diferentes agrupamentos; 4) inter-relações entre programas; 5) factores do meio envolvente, que fogem ao controlo dos gestores dos programas.

Em boa lógica, todos estes inconvenientes implicam barreiras à execução do controlo. Garcia e Calzado (1996: 190) reflectem os problemas para realizar os controlos de eficácia, eficiência e economia nas entidades públicas, assinalando alguns dos inconvenientes referidos, tais como, a inexistência de objectivos de carácter económico, a existência de inúmeros objectivos, regra geral mal definidos e comunicados, a falta de consenso no momento de definir medidas adequadas para cada objectivo, a rigidez das leis, a burocracia, a falta de dados sobre os custos e as derivadas da própria realidade política das entidades públicas no momento de tomar decisões.

Em suma, qualquer tentativa de avaliação no contexto público deve ter presente, com o fim de evitar ou pelo menos de reduzir, as dificuldades para a medição da actividade pública que recolhemos. As dificuldades expressas, enraizadas na idiossincrasia própria do que é público, manifestam-se não só limitando a medição dos recursos e das actuações como também na realização do controlo e do acompanhamento de resultados. Assim sendo, julgamos ser interessante, em jeito de resumo, incluir o Quadro I, elaborado por Zapico e Mayne (1995: 44) que, depois de terem analisado várias experiências, sistematizam os factores que representam inconvenientes para a realização do controlo e do acompanhamento de resultados, propondo algumas soluções possíveis.

³ Citado por Vela e Gimeno (1998: 372)

QUADRO I

DIFICULDADES NO CONTROLO E ACOMPANHAMENTO DE RESULTADOS

FACTORES DE COMPLEXIDADE	PROBLEMAS RELACIONADOS E/OU DERIVADOS	SOLUÇÕES E PROPOSTAS	
		INSTRUMENTOS ESTUDADOS	NOVOS CRITÉRIOS DE ÊXITO
Incerteza: - Relação causa/efeito desconhecida. - Dificuldade de medição e de recolha de informação.	Efeitos não antecipados. Objectivos ambiguos. Resistência ao acompanhamento de resultados.	Capacidade de liderança da unidade central responsável pelo acompanhamento de resultados.	Maximização da utilidade no controlo simples e estável (nível operativo)
Interdependência: Interação entre unidades, organizações políticas e clientela.	Incapacidade de controlo de factores externos.	Uso de incentivos: - Reorientação em positivo dos sistemas de controlo. - Recompensar a aprendizagem - Orientação para os clientes	Economia Eficiência Eficácia
Diversidade: Valores e interesses múltiplos e conflituosos	Alcance limitado de indicadores, fraca coordenação		Maximização da adaptabilidade em contextos complexos (nível estratégico)
Instabilidade: Mudança de objectivos, de políticas e do meio envolvente.		Avaliação de programas como ferramenta complementar	Diagnóstico Elaboração Desenvolvimento

Fonte: Zapico e Mayne (1985: 44).

3. OS INDICADORES COMO INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA

3.1 Métodos de avaliação da eficiência

Para levar a cabo as comparações com vista à avaliação da eficiência no contexto público existe uma diversidade de técnicas sem que exista um acordo sobre qual é a mais adequada. Todavia, a classificação dos métodos aplicáveis na referida avaliação goza de um elevado grau de consenso, generalizando-se a tipologia que expomos no quadro nº 2. Na referida tipologia, a distinção principal consiste na utilização ou não da fronteira no momento de avaliar a eficiência das diversas unidades, diferenciando-se, portanto, os *métodos fronteira* dos *não fronteira*, em virtude de serem calculados ou não numa função de referência, quer seja de produção ou de custos.

QUADRO 2

CLASSIFICAÇÃO DOS MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA

Métodos não fronteira	Paramétricos	- Estudos econométricos
	Não paramétricos	- Indicadores simples de eficiência - Análise Clusters
Métodos fronteira	Paramétricos	- Deterministas - Estocásticos
	Não paramétricos	- Data Envelopment Analysis (DEA) - Free Disposal Hull (FDH)

Fonte: Várias declarações

Os *métodos não fronteira* podem dividir-se em aproximações *paramétricas*, que definem uma forma concreta para a função de produção, calculando os seus parâmetros e, por outro lado, aproximações *não paramétri-*

cas, que não exigem a especificação de uma forma funcional determinada, uma vez que é suficiente definir certas propriedades formais dos pontos do conjunto de produção.

Nos últimos anos a investigação empírica tem-se orientado, talvez devido às dificuldades existentes para fazer medições directas sobre a realidade, para o cálculo de indicadores complexos, que tentem resumir de forma agregada a informação proporcionada por um conjunto de rácios de eficiência. Estes novos métodos denominam-se *métodos fronteira*, já que a sua aplicação requer a definição de uma função que representa o limite das possibilidades de produção. O nível de eficiência de uma determinada entidade pública mede-se através da distância que a separa da mencionada fronteira.

Da mesma forma que nos *métodos não fronteira*, nos *métodos fronteira* podem distinguir-se métodos paramétricos e não paramétricos. Provavelmente a principal vantagem destes últimos reside no facto de possibilitarem a medição da eficiência em situações de produção múltipla e inclusive quando não existem preços de mercado. Nestes métodos não paramétricos destacam, devido ao seu nível de aplicação na prática, duas técnicas: a *Data Envelopment Analysis* (DEA) e a *Free Disposal Hull* (FDH).

3.2 Conceito, funções e tipologia de indicadores

A concepção de indicador, como um instrumento de medição no âmbito público, pode ser muito diversa em função da abordagem que utilizarmos. Partindo de uma concepção vasta, fala-se de instrumentos de medição que permitem, através da comparação, avaliar unidades (López e Gadea, 1992). Há autores que, como Mora e Vivas (2001), situam os indicadores no contexto do controlo. Não obstante, um grande número de autores articula a concepção de indicadores de gestão com os conceitos de eficácia, eficiência e economia (IGAE, 1997).

Do nosso ponto de vista, ambas as concepções, as que se referem ao controlo e as que o fazem para os critérios de economia, eficácia e eficiência como objectivo dos indicadores, são aquelas que adquirem especial interesse no âmbito público. Assim, partindo do conjunto de interpretações que existe em torno destes conceitos, podemos afirmar que os indicadores de gestão serão aqueles instrumentos que forneçam a informação necessária para o exercício do controlo económico da gestão, entendido este na sua

tripla vertente de controlo da eficácia, controlo da eficiência e controlo da economia.

Estabelecido o conceito de indicador de gestão no sentido em que será utilizado a partir de agora, podemos questionar-nos sobre as funções que estes pretendem cumprir dentro de uma organização pública. O GASB (1994) situa as medidas de gestão dentro do *managing for results* (gestão por resultados), estabelecendo cinco aspectos para os quais a informação de gestão (*performance*) é necessária: *a*) o estabelecimento de metas e objectivos; *b*) a planificação de um programa de actividades para conseguir estas metas e objectivos; *c*) a atribuição de recursos a programas; *d*) a supervisão e avaliação de resultados para determinar se se está a progredir para atingir as metas e os objectivos, e *e*) a modificação de programas para reforçar a gestão.

Neste contexto, Kanter e Summers (1994) são da opinião de que as medidas de rendimento das entidades públicas devem cumprir três funções: 1) institucionais, reflectindo prioridades políticas e o nível de cumprimento de objectivos; 2) directivas, como instrumentos de gestão; 3) técnicas, relativas ao processo realizado. Por sua vez, Glynn *et al* (1995) consideram outros três tipos de funções: 1) descritiva, relativa ao processo, actividade ou política; 2) explicativa, relativa às causas e efeitos das actividades; 3) normativa, sobre a cobertura de objectivos.

Na perspectiva de Ortigueira (1987: 113), um indicador «pode desempenhar dois tipos diferentes de funções. Uma tem um carácter descritivo e tenta dar a conhecer a situação ou o estado do sistema, bem como a sua avaliação no tempo. A outra tem uma visão valorativa, isto é, de apreciação dos efeitos que determinada acção ou acções podem provocar ou desencadear no sistema». Esta posição é partilhada por outros autores tais como López e Gadea (1992), AECA (1997) e Prieto (2001).

Por último, e no que diz respeito à tipologia, dada a grande diversidade de propostas optámos por recolher no Quadro 3 uma visão sintética das mais representativas.

3.3 Panorama internacional de aplicações de indicadores de gestão

No contexto internacional, devido ao interesse crescente pelas questões relativas aos três *E's*, os sistemas de informação contabilística proporcionam cada vez mais informação sobre esta problemática. Não é estranho, portanto, que os indicadores de gestão estejam a ser utilizados pelos governos dos países mais avançados em matéria de avaliação das actuações e políticas públicas (Brusca, 1997).

A tendência generalizada consiste em incluir, na informação que as entidades públicas devem elaborar, um conjunto de indicadores que, completando, e se for o caso suprimindo, a informação contida nas contas anuais, sirva para levar a cabo, além dos já tradicionais controlos de legalidade e financeiros, avaliações à volta do grau de cumprimento de objectivos e à relação entre os resultados obtidos e os meios utilizados, - Reino Unido, Itália, França, Suécia ou Suíça -, bem como os Estados Unidos, Canadá, Austrália ou Nova Zelândia ficariam enquadrados nesta corrente.

O organismo competente na Austrália, o *Australian Accounting Standard Board* (AASB), estabelecendo como norma as declarações do *Public Sector Standard Board* (PSSB), órgão responsável pela contabilidade pública dentro da *Australian Accounting Research Foundation* (AARF), estimula, embora não exija, a inclusão de informação diversa sobre a gestão em forma de indicadores que facilitem aos diferentes utilizadores a avaliação das actuações com critérios de economia, eficácia e eficiência. Este apelo foi realizado tanto para os departamentos do governo – AAS 29, AARF (1998) – como para as entidades municipais – AAS 27, AARF (1996).

Na Nova Zelândia encontramos os trabalhos da *New Zealand Society of Accountants* (NZSA). Estes têm a particularidade de terem empreendido uma reforma que veio equipar os sistemas e procedimentos contabilísticos dos sectores público e privado. Os indicadores de gestão aparecem como uma contribuição para ambos, embora sejam utilizados com maior assiduidade por parte do sector público, uma vez que não conta com um indicador como o benefício para a avaliação da gestão. Contudo, a vasta utilização dos indicadores centrou-se na produção e prestação de bens e serviços, razão pela qual, há já algum tempo, têm sido reclamados novos avanços na avaliação pública. Pallot (1999: 422) salienta as últimas mudanças nas posições do governo neozelandês, assinalando como «desde meados dos anos noventa foram aumentando as críticas sobre a focalização nos *outputs*.

Alguns argumentavam que isto poderia levar a que os directores perdessem de vista os *outcomes* e sentissem que tinham ficado reduzidos a fornecedores mecânicos de serviços».

Não deixando de ser interessantes todas as experiências realizadas nos diferentes países, vamos aprofundar um pouco mais nas actuações do GASB (*Governmental Accounting Standard Board*) no caso norte-americano e nas da *Audit Commission* para a Inglaterra e Gales, que se centram, sobretudo, no âmbito local.

Nos Estados Unidos as medidas de gestão têm uma vasta bagagem, embora tenha sido na década dos anos 90 quando mais se avançou no uso de indicadores de gestão, uma vez que para os departamentos do governo federal são, em alguns casos, obrigatórios⁴. De qualquer forma, e do ponto de vista governamental, o maior impulso nos indicadores de gestão realiza-se em 1993 através da *Government Performance and Results Act*.

Os principais esforços para a elaboração, desenvolvimento e implementação de indicadores, tanto no âmbito federal como no local, são realizados pelo GASB, que baseia os seus primeiros estudos e propostas no relatório sobre indicadores e sua aplicação da *American Accounting Association* (AAA, 1989). Após analisar a importância que têm dentro da informação financeira e as características básicas que devem apresentar como parte daquela (GASB, 1987), revê a situação dos indicadores (GASB, 1990) para elaborar posteriormente uma proposta relativa a vários âmbitos do sector público em geral⁵, em concreto o *Service Efforts and Accomplishments Reporting* – SEA – (GASB, 1994).

Embora seja sólida a base sobre a que se sustenta a iniciativa e o interesse mostrado pelo GASB, o arranque dos indicadores não foi considerado como imediato, pensando-se que deveriam passar por um amplo período experimental (GASB, 1994). As razões que justificam esta decisão, segundo o ponto de vista de Brown e Pyers (1998: 104), são duas. Por um lado, o GASB mantinha ainda pendentes outros aspectos relevantes da contabilidade pública (modelo básico de informação, aplicação de retribuição ou retribuição modificada, depreciações...). Em segundo lugar, porque o

⁴ Neste sentido pronunciam-se a *Chief Financial Officers Act* de 1990 ou, no ano de 1994, e com uma maior exigência, a *Government Performance and Results Act* e a *Government Management Reform Act*.

⁵ Saúde, ensino elementar e secundário, hospitais, programas de desenvolvimento económico, estradas, policia...

GASB parecia ter acreditado que a passagem do tempo suavizaria a oposição relativamente à aplicação das medidas SEA.

Efectivamente, o projecto foi relegado para um segundo plano. Solicitava-se a colaboração dos departamentos governamentais e das entidades locais. No entanto, não foi realizado nenhum acompanhamento destes, tendo sido apenas produzidos alguns contactos esporádicos e não sistemáticos. Contudo, o projecto volta a ser retomado a partir de 1996, ano em que o GASB começa a identificar as entidades que estão a utilizar os indicadores para lhes pedir a sua colaboração (GASB, 1996). A isto é preciso acrescentar os novos ânimos que implica, para o projecto, o apoio financeiro que a Fundação Alfred P. Sloan facilita a partir de 1997 com a intenção de que o GASB avance no estudo dos indicadores e sua aplicação.

Este novo empurrão implicou o estudo de diferentes casos, tanto no governo como em municípios⁶, a realização de inquéritos e a publicação de vários documentos (GASB, 1998, 1999). De qualquer forma, como defendem Brown e Pyers (1998: 106-111), a implementação de indicadores nas Administrações dos Estados Unidos deverá fazer frente a uma série de barreiras, entre as quais se encontra: 1) a rejeição que ainda existe por parte dos gestores, entre outras questões, devido à possibilidade de colocar uma linha de fecho ou o seu possível uso externo; 2) a inadequada interpretação dos dados; 3) o custo dos estudos; 4) a preocupação com os custos e a eficiência, devendo-se ir mais além; 5) a dificuldade em conseguir indicadores de *outcomes* e de qualidade.

No caso do Reino Unido, a situação é diferente das anteriores. O facto da iniciativa ser promovida pelo parlamento inglês pressupõe a obrigatoriedade de implementar estes instrumentos. É através da *Local Government Finance Act* de 1992 que a *Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales* (AC) é instada para que se avance na questão da gestão e no uso de indicadores em particular.

No contexto da administração inglesa de inícios dos anos noventa foi lançada a iniciativa *Citizen's Chapter*, na qual se devem enquadrar os indicadores de gestão, e a *Local Government Finance Act* de 1992. Neste contexto, a AC desenvolveu um conjunto de indicadores para diferentes servi-

⁶ Na página web do projecto, na qual se pode consultar todo o processo, estão disponíveis os relatórios sobre alguns estados (Arizona, Illinois, Iowa, Louisiana, Oregon e Texas) e alguns governos locais (Austin, Texas; Multnomal County, Oregon; Portland, Oregon; Prince William County, Virginia; Tucson, Arizona e Winston-Salem, North Carolina).

ços municipais, que as autoridades tinham de elaborar e publicar na imprensa local. Além disto, a AC está encarregue da recolha de informação proveniente de todos e cada um dos municípios para publicá-la conjuntamente e, desse modo, realizar comparações entre os diferentes municípios e serviços, elaborando várias classificações.

A AC baseia a sua forma de agir na participação de todos os interessados. Para tal, procede a uma consulta anual sobre os indicadores propostos, recolhendo assim as observações e críticas. Finalmente, após analisar os comentários dos responsáveis, torna-se pública a listagem definitiva de indicadores de cumprimento obrigatório para o seguinte exercício fiscal⁷.

O arranque desta iniciativa recebeu inúmeras críticas, tanto pelo seu planeamento como pela sua execução, não só das próprias entidades como também por parte dos académicos e estudiosos, censurando, entre outros aspectos, o facto de provocar um efeito de diluição da responsabilidade política e democrática. Por este motivo a própria AC iniciou um processo de revisão crítica e de explicação do projecto, sobretudo pensando nos cidadãos.

No fim da década de noventa têm lugar dois acontecimentos importantes na legislação sobre indicadores. Por um lado, a promulgação da *Audit Commission Act* em 1998 reforça as competências da AC no momento de estabelecer indicadores de gestão para as entidades municipais. Por outro lado, a *Local Government Act* de 1999 possibilita ao Governo estabelecer indicadores dentro do programa *Best Value*, através do qual se tenta melhorar a qualidade dos serviços partindo de um melhor uso dos recursos.

Esta nova iniciativa governamental mantém as características daquela que foi levada a cabo pela AC, embora seja mais rigorosa. Deste modo, a iniciativa *Best Value* exige a elaboração de um plano de cinco anos e obriga ao estabelecimento de objectivos e metas, alguns dos quais serão fixados pelo governo a partir de 25 por cento dos municípios mais bem posicionados, dando-lhes um prazo máximo de cinco anos para que os restantes municípios atinjam o mesmo nível. Caso contrário, o governo fica habilita-

⁷ A primeira destas listagens foi publicada em Dezembro de 1992 (AC, 1992) para ser aplicada no exercício 93/94, recolhendo um total de 77 indicadores relativos a 14 áreas principais de actividade.

do para realizar a intervenção do serviço ou agência, embora tenha sido acordado o estabelecimento de certos limites⁸.

Após estas novidades, em princípio, a AC decidiu coordenar as suas actuações com o *Department of Environment Transport and Regions* (DETR), que é o responsável pela gestão da nova iniciativa governamental⁹. Porém, esta opção recebe rapidamente importantes críticas, entre as quais se assinalam a existência de demasiados indicadores, a confusão existente entre os BVPIs e os ACPIs, bem como sobre a utilização de inquéritos (DETR, 1999).

Perante este panorama, a AC inicia um processo em que deixa, pelo menos temporariamente, a elaboração de indicadores de gestão sobre os serviços municipais em mãos do governo e dedica os seus esforços ao desenvolvimento de indicadores de *quality of life* (qualidade de vida) e indicadores sobre as áreas *cross-cutting*¹⁰ mais complexas, não cobertas, ou cobertas inadequadamente, pelos existentes (AC, 1999a, 1999b, 1999c).

Não obstante, e relativamente aos indicadores de gestão estabelecidos pelo governo, além de se encarregar da auditoria, a AC continua a prestar ajuda às Câmaras Municipais na sua elaboração e cálculo, tendo criado, em colaboração com o *Improvement and Development Agency* (IDeA), uma base de dados de indicadores para entidades locais que pode ser consultada *on-line*¹¹ e com a qual se pretende que os municípios estabeleçam os seus próprios indicadores de forma a completarem aqueles que foram estabelecidos pela iniciativa *Best Value*.

Por seu lado, o governo continuou com o estabelecimento de indicadores, considerando unicamente os indicadores BVPIs (DETR, 2000; DTRL, 2002; Office of Deputy Prime Minister, 2003), naquilo que implica o uso da técnica do *Benchmarking* como instrumento para a modernização

⁸ Os limites para a intervenção são três: 1) apenas agirá face a evidências claras de falhas; 2) a forma e extensão da intervenção deverá estar de acordo com o tipo e seriedade da falta e a necessidade de melhorias de eficiência; 3) excepto no caso de sérias deficiências do serviço, ou da necessidade urgente de intervenção, dar-se-á a oportunidade à autoridade para que ela mesma realize as melhorias necessárias.

⁹ Para o exercício 2000/01 propuseram-se um total de 224, 170 dos quais foram propostos pelo governo (*Best Value National Performance Indicators* – BVPI's) e 54 pela AC (ACPI's) (DETR, 1999).

¹⁰ Segundo a própria AC, este termo refere-se à elaboração de indicadores de impacto de um nível de actividade sobre um grupo de gente ou lugar concretos.

¹¹ A direcção da referida base de dados é: <http://www.local-pi-library.gov.uk>

e melhoria das entidades locais (Bowerman *et al*, 2001), tendo-se proposto para o exercício de 2003/2004 um total de 98 indicadores para oito áreas¹² e incluindo, pela primeira vez neste exercício, uma alinha de *Cross Cutting Indicators*.

Estas iniciativas, tanto a governamental como a da AC, enquadram-se dentro daquilo que foi delimitado no Livro Branco (DTRL, 2001), no qual o governo estabelece para os próximos anos quatro princípios para a reforma dos serviços públicos municipais, a saber: 1) estabelecimento de uma estrutura nacional de normas e responsabilidade para o desenvolvimento de serviços de elevada qualidade; 2) devolver aos concelhos locais a possibilidade da diversidade e criatividade para que possam responder às necessidades dos cidadãos; 3) uma vez que se encontram mais próximos dos cidadãos, fortalecer as actuações dos municípios, e 4) facilitar a escolha dos utilizadores.

Relativamente a Espanha, a avaliação da eficiência foi tardia, podendo ser distinguidas duas fases (Lovell e Muñiz, 2003). A primeira, desde o fim dos anos oitenta até meados dos anos noventa, caracteriza-se pela realização de estudos fundamentalmente teóricos, existindo alguns trabalhos empíricos concentrados em aspectos metodológicos e cujos resultados, na opinião dos próprios autores, devem ser acolhidos com cautela.

A segunda etapa, que abrange desde meados da década dos anos noventa até aos nossos dias, caracteriza-se pela abundância de estudos empíricos de carácter exemplificador, tentando mostrar as vantagens das diferentes técnicas. A técnica DEA é a mais utilizada pelos investigadores espanhóis¹³, tendo-se realizado, em pouco tempo, um grande número de aplicações da mesma em diferentes sectores, principalmente na saúde e na educação.

Como bem assinalam Lovell e Muñiz (2003: 57) numa das conclusões da sua análise dos trabalhos sobre a avaliação da eficiência do sector públi-

¹² As áreas nas quais o governo agrupa os indicadores de gestão que propõe para as entidades locais são: 1) Situação da corporação; 2) Educação; 3) Serviços sociais; 4) Alojamento e serviços relacionados; 5) Serviços de ambiente; 6) Cultura e serviços relacionados; 7) Serviços de emergência; 8) Serviços legais da comunidade (incluindo a partir do exercício 2000/2001).

¹³ Numa recente recompilação de trabalhos (mais de 3.200 citações) sobre o sector público nos quais o DEA foi o instrumento mais utilizado para a avaliação pública (Favares, 2002), a Espanha ocupa, apesar do atraso com que se iniciou este tipo de investigações, o quarto lugar, depois dos Estados Unidos, Grã Bretanha e Canadá.

co, «a tarefa pendente no sector público espanhol passa porque este tipo de estudos transcende o âmbito académico e chega às instituições públicas, para que assim as obrigações legais e vontades políticas que existem em abstracto sobre a avaliação das actividades públicas se materializem de forma concreta através da articulação de mecanismos de avaliação e de medição da eficiência produtiva».

Este facto é especialmente verdade nas Administrações Municipais. Neste âmbito encontramos um bom número de trabalhos que defendem a implementação de técnicas de avaliação, bem como diferentes iniciativas a esse respeito. No entanto, as aplicações realizadas são ainda escassas, utilizando o DEA na maioria dos casos.

Para finalizar, queremos fazer uma menção expressa à experiência que, fruto da colaboração entre um grupo de professores da Universidade de Granada, o Tribunal de Contas da Andaluzia e a Federação Andaluza de Municípios e Províncias, foi desenvolvida nas principais Câmaras Municipais andaluzas¹⁴.

Este projecto, conhecido como SINIGAL (Sistema Normalizado de Indicadores de Gestão para a Administração Local), teve como objectivo a normalização de baterias de indicadores para alguns serviços municipais.

Numa primeira experiência foram analisados os serviços de Segurança em Lugares Públicos e a Prevenção e Extinção de Incêndios, tendo sido conseguido o estabelecimento de baterias de indicadores e a sua quantificação para os exercícios de 1997 e 1998¹⁵, baterias de indicadores que já tinham sido utilizadas pelo Tribunal de Contas na sua tarefa fiscalizadora (Tribunal de Contas, 2003). No Quadro 4 apresentamos os indicadores de serviço de segurança em locais públicos, resultado da experiência mencionada e que serviram de base para o posterior estudo realizado pelo Tribunal de Contas da Andaluzia.

¹⁴ Os antecedentes e propostas do projecto, bem como a metodologia inicialmente proposta, podem ver-se em López *et al* (2001).

¹⁵ Os resultados desta experiência podem ver-se em Navarro e Ortiz (2003)

QUADRO 4

EXEMPLO DE INDICADORES DE GESTÃO PARA O SERVIÇO DE SEGURANÇA EM LUGARES PÚBLICOS

1. N° de horas-homem patrulhadas
2. N° requerimentos de prestação de serviços
3. N° de chamadas recebidas no telefone da Policia Local.
4. Tempo médio entre a recepção das chamadas e a chegada ao local requerido
5. N° total de intervenções realizadas
6. N° de intervenções que derivaram em investigações
7. N° de detenções praticadas
8. N° de queixas recebidas por escrito

A execução do primeiro estudo serviu para experimentar uma determinada metodologia e tornou possível identificar, através da sua efectiva aplicação, os pontos fortes e fracos, o que proporcionou os principais elementos de julgamento para a sua reformulação e melhoria. Este procedimento redefinido, que não pretende mais do que ultrapassar os obstáculos que surgiram na utilização do originário, foi o utilizado na execução de uma nova fase da investigação que, como continuação do primeiro, apresenta o mesmo âmbito subjectivo de investigação, e os serviços de Cultura, Desporto e Parques e Jardins como âmbito objectivo. No Quadro 5, e a modo de exemplo, incluímos os indicadores consensuados, em função das áreas consideradas para o serviço de Desportos.

3.4 Limitações e requisitos para a aplicação de indicadores

Além das dificuldades já assinaladas que qualquer avaliação das actuações públicas pressupõe, as diferentes experiências e estudos sobre indicadores apresentam os problemas que é necessário resolver na sua implementação.

Para Torres (1991: 540.542) são dois os principais obstáculos: a obtenção dos dados e a realização de comparações. Segundo Morala (1992: c256) as dificuldades também são duas: em primeiro lugar, a complexa avaliação de situações com inúmeros *inputs* e *outputs*, já que os indicadores relacionam um e outro. Esta dificuldade poderia evitar-se através da valori-

zação ponderada dos mesmos, mas neste caso surge a segunda das dificuldades: o estabelecimento de ponderações. Outro problema adicional é, tal e como assinala Brusca (1997:36), a delimitação do conjunto de indicadores óptimo.

Numa tentativa de síntese recolhemos as limitações assinaladas pelo GASB (1994): *a)* um único indicador é incapaz de informar adequadamente sobre os resultados de um serviço ou grupo de serviços; *b)* não servem por si sós para conhecer o porquê da situação das actuações necessárias para melhorá-la; *c)* raramente oferecem informação sobre processos ou estratégias; *d)* não é simples determinar se um indicador é o mais idóneo para a medição de uma actividade; *e)* nalguns serviços o indicador refere-se a resultados intermédios e não aos finais; *f)* raramente reflectem se os objectivos fixados são os mais adequados às pretensões e desejos dos cidadãos; *g)* a informação proporcionada pelos indicadores é incompleta para efeitos de avaliar de forma global a responsabilidade política. A estas gostaríamos de acrescentar o problema da má interpretação dos indicadores, sobretudo, como o assinala Torres (2002: 165), quando os indicadores são tomados como um fim e não como um instrumento de medição.

QUADRO 5

EXEMPLO DE INDICADORES DE GESTÃO PARA O SERVIÇO DE DESPORTO

a) Actividades e competições desportivas regulares organizadas pela própria entidade
1. N° de cursos desportivos organizados
2. Vagas disponíveis em cursos desportivos organizados
3. N° de participantes em cursos desportivos
4. N° de competições locais oferecidas
5. N° de participantes em competições desportivas
b) Actividades e competições pontuais organizadas pela própria entidade
6. N° de manifestações desportivas populares organizadas
7. N.º de participantes em manifestações desportivas populares organizadas
8. N° de eventos nacionais e internacionais nos quais se participou
9. N° de espectadores de eventos desportivos
c) Colaboração em actividades e competições desportivas organi-

zadas por outras entidades
10. N° de subsídios concedidos
11. N° de beneficiários de subsídios concedidos
d) Instalações: gestão, ao dispor dos cidadãos, manutenção e conservação
12. M2 de instalações desportivas ao ar livre
13. M2 de instalações desportivas cobertas
14. N° de horas de abertura anuais de instalações desportivas
15. N° de usos das instalações
16. N° de horas de ocupação das instalações
17. Horas totais dedicadas à manutenção e conservação
e) Formação interna e externa do pessoal
18. N° de horas/trabalhador dedicadas à formação interna
19. N° de horas/participante dedicadas à formação ministrada fora do serviço
GERAIS DO SERVIÇO
20. Reclamações e sugestões apresentadas formalmente

Todas estas dificuldades podem ser ultrapassadas, como assinala o próprio GASB (1994: n.º 68), facilitando informação adicional aos utilizadores. É esta a linha da *Audit Commission* (2000: 25) que, a partir da sua experiência, assinala também a necessidade de se fixar nos objectivos chave, dando informação de interesse aos principais grupos de utilizadores, acompanhando informação sobre *outcome*, completando a visão dos indicadores de gestão através da sua inclusão nos Quadros de Direcção e envolvendo o pessoal em todo o processo de implementação e elaboração dos indicadores, para deste modo evitar resistências à avaliação.

Para além destas dificuldades, o uso dos indicadores de gestão como ferramentas úteis nos processos de decisão e no controlo de entidades irá exigir, de qualquer forma, que estes reúnam certas propriedades. Apenas assim poderemos assegurar a qualidade da informação fornecida de modo a que os erros, manipulações ou distorções sejam em menor número possível.

Na nossa opinião, se os indicadores pretendem reflectir fielmente os aspectos mais relevantes da realidade, devem gerar informação que cumpra com os requisitos que são exigidos, de forma genérica, à informação financeira. São muitos os autores que especificaram as características para o caso dos indicadores (López e Gadea, 1992 ou IGAE, 1997).

Tendo em conta a situação, vários autores realizam uma interpretação extensiva das qualidades que a informação facilitada pelos indicadores deve cumprir (Brusca, 1997; Navarro, 1998), onde são citadas: fiabilidade, factibilidade económica, comparabilidade, sensibilidade, relevância, objectividade, acessibilidade, precisão, pertinência, imputabilidade, oportunidade, compreensibilidade, significação, univocidade, fidelidade, operatividade, consistência, equilíbrio, encadeamento, credibilidade e aceptibilidade.

Para ficarmos com um pronunciamento, recolhemos o da *Audit Commission* (AC, 2000: 16-21) que calcula que um indicador individual será mais potente na medida em que reunir um maior número das seguintes características: *a)* relevante; *b)* definido claramente; *c)* de fácil entendimento e uso; *d)* comparável; *e)* verificável; *f)* efectividade do custo; *g)* inequívoco; *h)* imputável; *i)* sensível; *j)* que evite incentivos perversos; *k)* que permita a inovação; *l)* estatisticamente válido e, finalmente, *m)* oportuno. Da mesma forma, e relativamente aos sistemas de indicadores de gestão no seu conjunto, a AC (2000:3) estabelece seis princípios a ter em conta: 1) clareza na finalidade; 2) abordagem; 3) enquadramento; 4) equilíbrio; 5) melhoria regular e 6) fortalecimento dos indicadores de gestão.

3.5 A utilidade dos indicadores no exercício do controlo das entidades públicas

Partindo de um conceito geral, a definição de controlo é bastante intuitiva, sendo consensual a ideia de supervisão, de comprovação. Na esfera das organizações económicas, o conceito de controlo também está relacionada com estas ideias, podendo ser assinaladas duas funções de controlo: a directiva, entendida como «medida que assegura o domínio, governo ou regulamentação da mesma, de forma a serem atingidos os resultados-objectivos pré-determinados, cumprindo os programas estabelecidos» (AECA, 1989: 15), e a avaliativa, onde é necessário «somente a formulação de objectivos e a elaboração de um orçamento como também, e especialmente, a avaliação da actuação e do resultado de cada centro» (AECA, 1990: 52).

O controlo realizado no âmbito público tem uma dupla vertente. Por um lado, deverá assegurar a conformidade das actuações com a legislação. Por outro, deverá ser útil à gestão da entidade, cumprindo para tal as duas funções assinaladas. A legislação espanhola é clara relativamente a este último aspecto, incluindo repetidamente, e desde a própria redacção do

texto constitucional (artgs. 31 e 103), como critérios chaves da actividade financeira pública os de eficácia, eficiência, economia, etc.

As recentes mudanças na legislação financeira das entidades públicas, que tentam adequar a Administração Pública ao novo contexto económico, fazem finca-pé na necessidade de reforçar os aspectos relacionados com a gestão dentro da estabilidade do orçamento, razão pela qual ao mesmo nível do princípio de estabilidade orçamental coloca o de eficiência na atribuição e uso dos recursos. Este é o contexto no qual se deve entender o Título VI da nova LGO.

O uso de indicadores dá informação de interesse relativamente a vários aspectos da gestão das entidades públicas. Por exemplo, segundo o GASB (1990), entre as utilidades dos indicadores encontrar-se-iam as seguintes: facilitar a prestação de contas, a possibilidade de utilizá-los como base para a motivação do pessoal, estimular o interesse dos cidadãos nas entidades públicas e dos gestores em fornecer informação de qualidade. A estas se pode acrescentar outras, como faz Brusca (1997: 33) acrescentando que permitem conhecer em que medida as actividades estão a contribuir para a eficácia e a eficiência, facilitam a realização de comparações, ajudam na planificação, na previsão a curto prazo e na elaboração do orçamento.

Do ponto de vista da AECA (1997: 21), a utilização dos indicadores de gestão para a avaliação das entidades públicas apresenta as seguintes vantagens: 1) esclarecimento dos objectivos; 2) obtenção de informação sobre as actividades realizadas; 3) conhecimento dos resultados; 4) melhoria da prestação de contas; 5) controlo e melhoria da utilização de recursos; 6) motivação dos funcionários e incentivá-los retribuindo-os segundo os resultados atingidos.

Smith e Goddard (2003: 36) mencionam também seis tipos de vantagens que, para a gestão, implica o uso de qualquer modelo de indicadores de gestão: 1) estabelecer os objectivos da organização; 2) facilitar indicadores consensuados do *output* e da sua qualidade; 3) conseguir uma melhor compreensão do processo de produção; 4) facilitar a comparação do rendimento obtido nas diferentes organizações; 5) facilitar às organizações e aos responsáveis o estabelecimento de objectivos de execução; 6) promover a responsabilidade e transparência da organização perante as pessoas às quais presta os seus serviços.

Todas estas contribuições poderiam ser sintetizadas em quatro, sendo que as principais utilidades dos indicadores no âmbito público são as seguintes: 1) favorecem a avaliação da eficácia e da eficiência; 2) proporcionam informação útil para a tomada de decisões políticas e técnicas; 3) apoiam o processo orçamental público e 4) facilitam e melhoram a prestação de contas.

No caso concreto do controlo, do nosso ponto de vista os indicadores de gestão são uma ferramenta muito adequada no desenvolvimento tanto do controlo interno como do externo. Ao mesmo tempo que dão uma informação exhaustiva da situação da entidade, as suas características permitem-lhe ser facilmente manuseáveis e entendíveis por todos os agentes interessados na actividade pública. Assim, os indicadores falicitariam a realização do controlo, contribuindo nas duas funções que demos a este. Relativamente à função directiva, os indicadores de gestão proporcionam informação sobre a realidade das actuações, para que os gestores possam tomar as decisões oportunas, razão pela qual estes instrumentos facilitam a função directiva. No que diz respeito à função avaliativa, os indicadores de gestão são um instrumento útil para a realização de comparações ao longo do tempo ou entre diferentes entidades.

Deste modo, para o controlo interno, e de acordo com a noção de controlo financeiro permanente expressa na LGO, ao que está encomendada a avaliação da gestão com vista a melhorar as técnicas e procedimentos das entidades, a utilização de indicadores apresenta diferentes vantagens. Os indicadores possibilitam conhecer melhor o processo produtivo, uma vez que a sua implementação precisa da análise das actividades, permitindo, assim, a atribuição de objectivos e responsabilidades, o que, sem dúvida, conduziria a um melhor uso dos recursos. Permitiriam igualmente medir a actividade pública com critérios de eficácia e eficiência, de forma a relacionar as decisões e actuações com os resultados. A possibilidade de comparar a avaliação de várias entidades semelhantes proporcionaria um maior benefício, sendo imprescindível para tal a utilização de indicadores homogéneos.

A LGO refere-se a de auditoria pública, querendo significar controlo externo. As suas funções são várias, podendo distinguir-se, como se faz tradicionalmente, aquelas actuações que têm por objectivo a comprovação do cumprimento da legalidade e a correspondência da informação contabilística com a realidade, conhecida como auditoria de regularidade, e a audi-

toria operacional, responsável pela revisão dos procedimentos e resultados da gestão.

Os indicadores de gestão seriam especialmente úteis na realidade das auditorias operacionais, principalmente para a auditoria de economia, eficácia e eficiência, mencionada no artigo 170 da LGO. A sua implantação possibilitaria a avaliação da adequação nas aquisições de recursos, o nível dos resultados obtidos, o impacto que estes têm sobre os cidadãos, o grau de cumprimento dos objectivos, além da detecção das possíveis deficiências nos procedimentos e sistemas utilizados com vista à sua correcção ou substituição.

4. CONCLUSÕES

No contexto actual, as Administrações Públicas viram aumentada a necessidade de avaliação com vista a um maior controlo e transparência. A normativa orçamental emitida recentemente reforça esta tendência, insistindo de forma especial no controlo orçamental e na melhoria da eficiência.

Relativamente à avaliação da eficiência, existem várias técnicas que se distinguem segundo a consideração, ou não, de uma fronteira de produção, e que apresentam todas elas diferentes vantagens e inconvenientes. Entre os métodos fronteira, o DEA e o FDH, sem dúvida alguma, foram os mais utilizados no âmbito público, uma vez que permitem fazer comparações das entidades consideradas de forma global. Contudo, neste estudo optámos pelos indicadores de gestão por diversos motivos: a sua fácil interpretação, os numerosos estudos e sentenças que aconselham o seu uso e, principalmente, a sua implementação efectiva nos países mais avançados na avaliação da eficiência das entidades públicas. No nosso país são escassas as aplicações realizadas com indicadores.

A implementação que defendemos é especialmente útil para o desenvolvimento do controlo. Para o desenvolvimento interno, devido ao apoio que presta às decisões dos gestores. Para o externo, devido à capacidade e facilidade deste instrumento para avaliar as prestações públicas e assinalar as deficiências na gestão. Tanto num caso como noutro as possibilidades de contar com baterias de indicadores normalizadas favorecerá a avaliação e o controlo.

O impulso de novos estudos que abundem e que propiciem a aplicação prática de indicadores é, portanto, algo necessário, sobretudo insistindo na estandardização de indicadores que possibilitem a realização de comparações para uma melhor avaliação e tomada de decisões por parte dos diferentes grupos de utilizadores interessados na gestão pública. Neste sentido, e no seguimento da experiência de alguns dos países mais avançados, seria interessante contar com uma base de indicadores para as diferentes Administrações e serviços. Esta base forneceria indicadores aos gestores de forma a comparar a sua posição relativamente à mantida por outras entidades semelhantes, não significando isto que, com vista ao controlo interno, os gestores não refiram outros indicadores que considerem relevantes.

BIBLIOGRAFIA

AMERICAN ACCOUNTING ASSOCIATION (AAA) (1989): *Measuring the performance of nonprofit organizations. The state of the Art*. AAA, Agosto.

ANTHONY, R. N. e YOUNG, D. W. (1984): *Management Control in Nonprofit Organizations*. Third edition, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois.

ASSOCIAÇÃO ESPANHOLA DE CONTABILIDADE Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (1989): *La función de control en las organizaciones*. Documento nº 3 sobre Principios de Organización y Sistemas. AECA. Madrid.

- (1990): *La contabilidad de gestión como instrumento de control*. Documento nº 2 sobre Principios de Contabilidad de Gestión. AECA. Madrid.
- (1997): *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. Documento nº 16 de Contabilidad de Gestión. AECA. Madrid.

AUDIT COMISIÓN (1992): *The publication of Information (Standards of Performance) Direction 1992*. AC, London.

- (1994): *Watching their figures. A guide to the Citizen's Charter Indicators*. HMSO, London.
- (1999a): *Best Assured. The Role of de Audit Commission in Best Value*. AC, London.
- (1999b): *Review of Audit Commission's Role in Setting Statutory. Pls. A consultation Document*. AC, London.
- (1999c): *Audit Commission's Role in Setting Statutory Performance Indicators. Consultation feedback*. AC, London.
- (2000): *On target. The practice of performance indicators*. AC, London.

AUSTRALIAN ACCOUNTING RESEARCH FOUNDATION (AARF) (1996): *Australian Accounting Standard AAS 27, «Financial Reporting by Local Governments»*. AARF, Junho

- (1998): *Australian Accounting Standard AAS 29*, «Financial Reporting by Governments Department». AARF, Junho

BOWERMAN, M; BALI, A; e FRANCIS, G. (2001): «Benchmarking as a tool for the modernisation of local government», *Financial Accounting & Management*, nº 17 (4), pp.321-329

BROWN, R. E., e PYERS, J.B. (1998): «Service Efforts and Accomplishments Reporting: Has Its Time Really Come?», *Public Budgeting & Finance*, winter, pp. 101-113

BRUSCA ALIJARDE, M.I. (1997): «Una nueva perspectiva de los informes financieros en contabilidad pública: lo sindicadores de gestión», *Revista de Contabilidad*, vol. 0 nº 0, Janeiro-Dezembro, pp 27-56

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCIA (2003): *Informe de fiscalización operativa de las donaciones y costes de la Policía Local en los Ayuntamientos de capital de provincia*, en Internet: www.ccuentas.es

CANADIAN COMPREHENSIVE AUDITING FOUNDATION (CCAF) (1985): *Comprehensive Auditing in Canada. The provincial legislative audit perspective*, CCAF, Ottawa.

DE PABLOS ESCOBAR, L., e VALIÑO CASTRO, A. (2000): *Economía del gasto público: control y evaluación*. Ed. Civitas, Madrid.

DE VAL PARDO, I. (1999): *Administración de entidades públicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

DETR (1999): *Best Value and audit. Comisión Performance Indicators for 2000/2001, Volume One: The performance Indicators including The publication of Information Direction 1999 (England)*. DETR, Londres

- (2000): *Best Value Performance Indicators for 2000/2001*, DETR, Londres
- (2001): *Strong Local Leadership-Quality Public Services. Local Government White Paper*. DTRL, London
- (2002): *Best Value Performance Indicators for 2002/2003*, DTLR, Londres

DUQUETTE, D.J. e STOWE, A.M., (1992): «Enter the Era of Performance Measurement Reporting», *Government Accountants Journal*, summer, pp 19-28

GARCIA VALDERRAMA, T. e CALZADO CEJAS, Y. (1996): «Metodología de evaluación de la eficiencia de las entidades públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 18, pp. 189-202

GLYNN, J., GRAV, A. e JENKINS, B. (1995): «The Measurement and Audit of Effectiveness», incluído em Montesinos e Vela (Eds.) (1995), pp. 207-238

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD – GASB (1987): *Concepts Statement N° 1*, Objectives of Financial Reporting. GASB, Stamford.

- (1990): *Research Report Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come*. GASB, Norwalk
- (1994): *Concepts Statement n° 2. Service Efforts*
- (1996): *Service Efforts and Accomplishments, Action Report*. GASB, Norwalk
- (1998): *Performance Measurement Information Clearinghouse for Governments*. GASB, Stamford.
- (1999): *Concepts Statement on SEA Reporting. Performance Measurement Information Clearinghouse for Governments*.

HOOD, C. (1991): «A public Management for All Season?», *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19

- (1995): «The new public management in the 1980s: Variation on a Theme», *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, nº 2-3, pp. 93-109.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, INTOSAI (1995): *Normas de auditoría*. Washington.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (1991); *Principios contables públicos 1 até 8*. IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

- (1997): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, fundamentos técnicos y aplicación Cprox*. IGAE, Madrid.

KANTER, R.M. e SUMMERS, D.V. (1994): «Doing Well While Doing Good: dilemas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple-constituency approach», incluido em McKevitt e Lawton (Eds.) (1994): *Public Sector Management. Theory, critique & practice*. Sage publication, London, pp. 220-236.

LÓPEZ, A. M.; NAVARRO, ORTIZ, D; IGLESIAS, C., e NIETO, A. (2001): «El proyecto SINIGAL; una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios», *Auditoria Pública*, nº 23, pp. 21-28, Abril.

LÓPEZ CAMPS, A.; e GADEA CARRERA, A. (1992). *El control de gestión en la Administración Local*. Ed. Gestión 2000. Barcelona.

LOVELL, C. A. K., e MUÑIZ PÉREZ, M.A. (2003): «Eficiencia e productividad en el sector público. Temas dominantes en la literatura», *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp. 47-65.

MONTESINOS JULVE, V., e GIMENO RUIZ, A. (1998): «La nueva gestión pública. Contabilidad y control en el marco de la nueva gestión pública». Comunicação apresentada na *IV Jornada de Trábalu sobre Contabilidade de Costes y Gestión*. ASEPUC, Castellón, Novembro, pp. 145-192.

MORA CORRAL., A.J., e VIVAS URIETA, C. (2001): *Nuevas herramientas de gestión pública: EL CMI*. AECA

MORALA GÓMEZ, B. (1990): *Información contable para la gestión pública*. Tese de doutoramento. Universidade de Oviedo, Oviedo.

- (1992): «La medida del a eficiencia en las entidades públicas», *Actualidad Financiera*, nº 18, Maio, pp. C255-C265.

MUÑOZ COLOMINA, C. I. (1994): «La eficiencia en los entes públicos no empresariales», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXIII, Out.-Dez. 94, pp. 983-1009.

NAVARRO GALERA, A. (1998): *El control económico de la gestión municipal. Un modelo basado en indicadores*. Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana. Valencia.

NAVARRO GALERA, A. e ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2003): «Proposta metodológica para a aplicação do *Benchmarking* a través de indicadores: una investigación empírica en Administraciones Locales», *Revista de Contabilidad*, vol. 6, nº 12

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2003): *Best Value Performance Indicators for 2003/2004*. Office of the Deputy Prime Minister, London.

ORTIGUEIRA BOUZADA, M. (1987): *Administraciones Públicas: El control de la eficiencia y la eficacia mediante indicadores*. Separata Seminarios 1986. Tribunal de Cuentas.

PALLOT, J. (1999): «Beyond NPM: Developing strategic capacity», *Financial Accountability & Management*, vol. 15, nº 3 & 4, Agosto-Noviembre, pp. 419-426.

PINA MARTINEZ, V., e TORRES PRADAS, L. (1995): «Indicadores de Outputs para el análisis de eficiencia de las entidades no lucrativas. Aplicaciones en el sector público español», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXIV, nº 85, Abril-Junho: 969-989.

PRIETO JANO, M. J. (2001): «Los indicadores de gestión como instrumento de medición de las actuaciones del sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 26, pp. 83-108.

SMITH, P.C., e GOODDARD, M. (2003): «Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones», *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp. 35-46.

TAVARES, G. (2002): «A bibliography of data envelopment analysis (1978-2001)», *RUTCOR Research Report (RRR)*, Janeiro 2002. Rutgers Center for Operations Research, New Jersey.

TORRES PRADAS, L. (1991): «Indicadores de gestión para las entidades públicas». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XX, nº 67, Abril-Junho: 535-558.

- (2002): *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la Gestión Pública*. AECA.

VELA BARGUES, J. M., e GIMENO RUIZ, A. (1998): «El presupuesto y los indicadores de gestión en el marco de la nueva gestión pública», incluido en *La contabilidad en el siglo XXI. Técnica contable*, vol. Extraordinario por motivo de I. Aniversario, pp. 361-374.

WOLF, C. (1995): *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

ZAPICO, E., e MAYNE, J. (1995): Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, 1995, Maio-Agosto, pp. 43-53.

ACÓRDÃOS E SENTENÇAS E OUTROS ACTOS DO TRIBUNAL

* Esta secção inclui uma selecção de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas que, atenta a sua orientação doutrinal, são objecto de publicação integral.

CONTROLO PRÉVIO
(1ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO Nº 5/05

RECURSO ORDINÁRIO Nº 1/2005

AJUSTE DIRECTO — AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS — CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA — CURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS — CONCURSO PÚBLICO — CONSIGNAÇÃO DE OBRA — INTERESSE PÚBLICO — PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA — PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA — RECUSA DE VISTI — VALOR ESTIMADO DO CONTRATO

SUMÁRIO

1. Nos termos da al. c) do nº 1 do artº 136 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março o ajuste directo, independentemente do valor estimado do contrato a celebrar, é admitido “*na medida do estritamente necessário, quando por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra ...*”;
2. Os requisitos ali estabelecidos são de verificação cumulativa;
3. A *urgência imperiosa* reporta-se à realização das obras objecto do contrato a celebrar por ajuste directo;
4. A decorrência de dez meses entre a ocorrência dos acontecimentos imprevisíveis e a celebração do contrato, acrescida do facto de não ter ocorrido a consignação da empreitada, permite concluir com segurança que a realização das obras objecto do contrato não é urgente;
5. Razões de natureza organizacional e burocrática (articulação dos serviços camarários; procedimentos administrativo-contabilísticos, etc.) não podem sobrepor-se e postergar os princípios essenciais à contratação pública, prosseguidos e acautelados pela realização do concurso público;
6. Sendo, em razão do valor, legalmente exigível a realização de concurso público, não é invocável a al c) do nº 1 do artº 136 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março como fundamento do ajuste directo, quando entre os acontecimentos, mesmo que imprevisíveis, e a celebração do contrato (sem consignação da obra) tenham decorrido por razões organizacionais e burocráticas, dez meses.

Conselheiro Relator
Pinto de Almeida

Processo nº 2054/04
Sessão de 1 de Março de 2005

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 21 de Dezembro de 2004 foi aprovado o acórdão n.º 175/2004-21.Dez.1ªS/SS que recusou o visto ao contrato da empreitada de **“Reparação, Tratamento e Pintura de Fachadas dos lotes quinhentos e trinta e cinco e quinhentos e quarenta e seis, no Bairro do Condado, incluindo a remoção do revestimento existente”**, celebrado entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML) e a empresa **Sticla – Sociedade Técnica e Industrial de Construções, Lda.**, pelo preço de **486.331,00 €**, acrescido de IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, assentou nos seguintes fundamentos: *“tendo em conta o valor do contrato, a forma procedimental a adoptar, de acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 48.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3, seria a do concurso público (ou a do concurso limitado com publicação de anúncio).*

(...), a autarquia adoptou o ajuste directo, com invocação da alínea c) do n.º 1 do art.º 136.º do referido diploma.

O aludido preceito estabelece um conjunto de condicionalismos à adopção do ajuste directo.

Desde logo a *“urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis”*.

Ora, tudo aponta no presente caso para uma degradação das fachadas que se não produziu de súbito mas antes de forma continuada e que, portanto, teria permitido aos serviços municipais o planeamento das reparações com respeito integral pelos procedimentos que a lei prescreve.

Por outro lado, as delongas verificadas na tramitação burocrática interna dos serviços parecem, por si só, pôr em crise a *“urgência imperiosa”*

Dai se concluiu que *“a omissão do concurso público, nos casos em que este procedimento é obrigatório, é fundamento de nulidade da adjudicação por falta de um elemento essencial desta (art.º 133.º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo) e que “tal nulidade é susceptível de se transmitir ao contrato (...) nos termos do art.º 185.º, n.º 1, do mesmo Código”*.

2. Daquele acórdão recorreu o Vereador da CML pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.

Em defesa do pretendido e da legalidade do procedimento pré-adjudicatório por si adoptado – ajuste directo –, apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 7 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde não formula conclusões, mas que se poderão assim sintetizar:

- *A decisão da Câmara Municipal de Lisboa, ao lançar um procedimento concursal, qualquer que ele seja, não tem, nem pode ter, em consideração, as eventuais vicissitudes que o respectivo processo possa vir a sofrer, decorrentes de imprevistos surgidos ao longo da respectiva tramitação, ou, até mesmo, de circunstâncias inerentes às atribuições dos órgãos municipais de um Município com a dimensão e complexidade orgânico-funcional como o de Lisboa (nº 1 do requerimento).*
- *A empreitada em causa tem por objecto a reparação, o tratamento e a pintura das fachadas de dois prédios de 14/15 andares cada um. Em termos técnicos, tal implica a retirada do revestimento de tais fachadas, composto por um ligante mineral (argamassa de cimento) com 1 a 2 cm de espessura, aligeirado com grânulos de poliestireno expandido, e posterior tratamento das mesmas (nº 3 do requerimento).*
- *Aconteceu que, decorrente de circunstâncias imprevistas, verificou-se o colapso repentino do revestimento das fachadas dos edifícios em apreço, que, ao ruir parcialmente, foi projectado na via pública (nº 6 do requerimento).*
- *A Câmara Municipal de Lisboa, confrontada com o risco iminente de que outras porções do revestimento em causa se soltassem das fachadas, com o consequente risco de atingirem pessoas e bens materiais, decidiu optar pelo procedimento legal mais célere para a adjudicação dos trabalhos de reparação, o Ajuste Directo, presumindo-se que o cumprimento dos prazos legalmente exigidos para os restantes procedimentos concursais não permitiria realizar os trabalhos de reparação com a rapidez que a situação de perigo impunha (nº 7 do requerimento).*
- *Não será despidiendo, nesta sede, referir que a articulação dos diferentes serviços camarários envolvidos na tramitação processual de apresentação de propostas em Reunião de Câmara implica o cumprimento de prazos obrigatórios, designadamente no que concerne ao agendamento da proposta a apresentar, a compatibilizar com a periodicidade das reuniões de Câmara, e, subsequentemente, após a adjudicação respectiva, o necessário lapso de tempo para que o*

processo retorne ao serviço correspondente e possam cumprir-se ulteriores diligências (nº 10 do requerimento).

- Esta articulação dos diferentes serviços camarários justifica o lapso de tempo decorrido entre a ocorrência do desprendimento do revestimento da fachada (31 de Outubro de 2003 - Auto de Ocorrência do Regimento de Sapadores Bombeiros – e a data da celebração do contrato – 30 de Agosto de 2004) – nºs 8 e 11 a 15 do requerimento.

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 confirmação da recusa do visto. Isso por entender que, *“em suma, não se configuravam os pressupostos de facto que podiam justificar o recurso à contratação por ajuste directo, pelo que tendo sido omitidos os procedimentos legalmente impostos — concurso público — gerou-se uma nulidade que afecta o próprio contracto. (artºs. 133, nº 1 e 185º, nº 1 do C.P.P.).”*
4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

4.1 Os Factos

Os factos apurados no acórdão recorrido não foram contestados pelo recorrente. Apesar disso, para a boa compreensão do tema *decidendi*, é conveniente recorda-los e complementa-los com outros agora trazidos aos autos.

- Através da Informação nº 491/03/DivPP, de 14 de Outubro de 2003, o Chefe da Divisão de Planeamento e projectos, *“face à degradação e conseqüente queda na via pública do revestimento das fachadas dos lotes municipais 535 e 546 no Bairro do Condado, situação que tenderá a agravar-se com o Inverno, colocando em risco os moradores e transeuntes em geral, torna-se imperioso uma intervenção com carácter de urgência, a fim de se evitar acidentes de conseqüências imprevisíveis”*, propõe, *“para o efeito (..) o lançamento de empreitada, com recurso a um procedimento por ajuste directo, com base no disposto na alínea c) do artigo 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março”*;
- Em relatório de 31 de Outubro de 2003 o Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa deu conta da ocorrência do desprendimento de parte do revestimento da fachada – entre os 11º e 14º andares - do

edifício de 14 andares sito na praça Eduardo Mondlane, lote nº 546, Bairro do Condado, Lisboa, de que é proprietária a Câmara Municipal de Lisboa;

- Na mesma data e na qualidade de autoridade municipal, tomou conta daquela ocorrência um subchefe da Polícia Municipal;
- Com os fundamentos constantes da proposta nº 491/03/DivPP, antes referida, e ainda “*considerando que a urgência da intervenção não se compadece com os prazos legais para o lançamento de um concurso público, o que inviabiliza a defesa do interesse público, aqui subjacente*” a CML aprovou em 17 de Dezembro de 2003 o procedimento de ajuste directo com consulta a quatro empresas (proposta nº 782/2003);
- Os convites foram enviados às empresas em 20/1/2004;
- A adjudicação foi autorizada em reunião camarária de 31/3/2004 (proposta nº 190/2004);
- Em 22/4/2004 foi notificado o adjudicatário para prestar a devida caução;
- Só em 27/5/2004 o adjudicatário prestou a referida caução;
- Os procedimentos administrativo-contabilísticos subsequentes a realizar pela CML ficaram concluídos, com a “abertura de contrato em SAP”, em 12/8/2004;
- O contrato foi celebrado em 30/8/2004;
- Ali se estipula o prazo de 20 semanas contado a partir da data da consignação;
- Não ocorreu ainda a consignação da obra;
- Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão nº 175/2004-21.Dez.1ªS/SS.

4.2 Apreciando

Um dos principais objectivos prosseguidos pelo regime da contratação pública no domínio das empreitadas de obras públicas (e não só), aprovado pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, é a realização, o mais ampla possível, da concorrência.

A par deste, outros igualmente importantes são os da transparência, da igualdade e da imparcialidade, todos consagrados nos artºs 7º a 15º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas de obras públicas pelo nº 1 do artº 4º do mesmo diploma legal.

Estes princípios impõem-se na ordem jurídica nacional, mais do que por exigências do direito comunitário (os Decretos-Lei citados procederam à adequada transposição das Directivas nº 93/37/CE, do Conselho de 14

de Junho de 1993 e nº 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1997), pela defesa do interesse público em geral e, em particular, para uma rigorosa gestão dos dinheiros públicos. A concretização de tais princípios consagrou-a o legislador com o estabelecimento da utilização do concurso público como procedimento regra na escolha do adjudicatário. Assim dispõe o artº 183º do Código do Procedimento Administrativo: “*com ressalva do disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas ou em legislação especial, os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso público*”.

No concurso público a administração publicita as condições em que se propõe contratar com os particulares tornando, assim, transparente a sua actividade e conduta; permite e possibilita que todos quantos se achem nas condições pré-estabelecidas possam apresentar as suas propostas, garantindo a igualdade de oportunidades à contratação; na avaliação e escolha do co-contratante aplica os critérios previamente fixados e publicitados, assegurando a imparcialidade da sua decisão e a igualdade no tratamento e avaliação das propostas; sendo vários os concorrentes, no exercício são da concorrência, cada um apresentará a sua melhor proposta, propiciando ao dono da obra a escolha daquela que melhor assegurará a defesa do interesse público.

Acresce que, por via do concurso público e com a observância dos princípios antes referenciados (a par de outros elencados nos artºs 7º a 15º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho) a decisão de escolha do dono da obra vê a sua legitimidade reforçada na medida em que é o concurso público que oferece as maiores garantias de que foi escolhida a melhor proposta e que essa escolha foi feita apenas na prossecução do interesse público.

Por tudo isto, as excepções à regra da obrigatoriedade da realização do concurso público só são admitidas ou quando o valor estimado dos contratos a celebrar (salvo no que respeita ao concurso limitado com publicação de anúncio, cuja natureza e procedimentação se assemelham às do concurso público) não é relevante do ponto de vista financeiro [cfr. nº 2, alíneas b) a c) do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março] ou em circunstâncias muito particulares (cfr. artº 134º - concurso por negociação – e artº 136º - ajuste directo – ambos do mesmo Decreto-Lei nº 59/99).

No caso em apreço e por que foi a norma invocada como permissiva do ajuste directo, releva a alínea c) do nº 1 do citado artº 136º que permite o recurso ao ajuste directo, “*seja qual for o valor estimado do contrato*”

(...) “na medida do estritamente necessário quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, não possam ser cumpridos os prazos exigidos pelos concursos público, limitado ou por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra”.

Como se vê, impõe-se aqui a observância de requisitos apertados e de verificação cumulativa para a excepção de ajuste directo quando, em função do valor (como é o caso em apreço), era exigível a prévia realização de concurso público.

O primeiro é que o ajuste directo se limite ao estritamente necessário. Isto é o objecto do contrato de empreitada a celebrar por ajuste directo tem que confinar-se à realização das obras estritamente necessárias à resolução do problema subjacente.

O segundo requisito é que a necessidade de tais obras tenha tido origem em acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra e cuja realização se torne imperiosamente urgente. Ou seja, quando acontecimentos imprevisíveis tornem imperioso a realização de obras para resolver o problema por eles causado, de tal forma que a resolução desse problema não se compadece com a observância dos prazos de realização do concurso público, aí, verificados os demais requisitos, permite aquela norma o recurso ao ajuste directo para a escolha do co-contratante.

Quer isto dizer, o que facilmente se compreende, que a “urgência imperiosa” a que se refere o preceito reporta-se à concretização das obras ou seja à execução do contrato. O ajuste directo é admissível quando por motivos imprevisíveis “as obras não podem esperar”, como se diria em linguagem popular.

Ora, no caso em apreço, entre a ocorrência dos acontecimentos imprevisíveis (14 ou 31 de Outubro de 2003) – desprendimento de parte do revestimento das fachadas – até à celebração do contrato (30 de Agosto de 2004) decorreram dez meses. Acrescentando a este facto outro que é a não consignação da empreitada até ao momento, só pode concluir-se, com absoluta certeza, que as obras objecto do contrato não eram e não são, imperiosamente urgentes.

E não podem aceitar-se os argumentos do recorrente já que não é admissível que razões de natureza organizacional e burocrática (articulação dos serviços camarários; morosidade dos procedimentos administrativo – contabilísticos, etc) possam sobrepor-se e postergar princípios essenciais à contratação pública e à defesa do interesse público como os prosseguidos e acautelados pelo concurso público.

Em conclusão, o comportamento procedimental da C.M.L. resultou na ausência de procedimento pré-adjudicatório legalmente correcto e válido que seria a abertura de um concurso público.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao recurso, manter na integra o acórdão recorrido e, consequentemente, a recusa do visto ao contrato em questão.

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

Diligências necessárias.

Lisboa, 1 de Março de 2005.

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)

(Consª. Adelina Sá Carvalho)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)

ACÓRDÃO N.º 14/2005

AMORTIZAÇÃO — EMPRÉSTIMOS — RECURSO ORDINÁRIO — RECUSA DE VISTO — SANEAMENTO FINANCEIRO

SUMÁRIO:

1. De acordo com o disposto na Lei n.º 42/98, de 6/8, para além dos condicionamentos à obtenção de empréstimos que têm a ver com os fins a que se destinam, estabelecem-se ainda condicionamentos à duração do contrato (arts. 23.º, n.º 4, 25.º, n.º 3 e 26.º, n.º 2).
2. Os presentes contratos, ao pretenderem prolongar, no tempo, anteriores empréstimos com finalidade de saneamento financeiro, para além do prazo permitido para a sua integral amortização, violam o disposto no art. 25.º da Lei 42/98, o que constitui fundamento de recusa de visto.

Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processo n.º 2932 a 2934/04
Sessão de 10 de Maio de 2005

ACÓRDÃO

A Câmara Municipal de Évora remeteu para fiscalização prévia três contratos de empréstimo a saber:

- Contrato celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, no montante de 15 300 000€ (Proc.º n.º 2932/04);
- Contrato celebrado com o Banco Espírito Santo, no montante de 580 000€ (Proc.º n.º 2933/04);
- Contrato celebrado com o Banco BPI, no montante de 12 470 000€ (Proc.º n.º 2934/04).

Para a apreciação dos processos releva a seguinte matéria de facto:

1. Em 13/5/2004, a Câmara Municipal de Évora formulou convites a cinco instituições de crédito para apresentação de propostas através de ofícios de cujo teor constava nomeadamente o seguinte:

“Este Município pretende prolongar a maturidade da sua dívida bancária actual até 30/6/2024, estabelecendo um “Deferred Swap Agreement” com uma instituição bancária, a partir de 1/7/2004 (por 20 anos) num montante equivalente ao financiamento bancário à data de 30/6/2004, estimado em € 28.350.000 (...).

O novo serviço da dívida deverá ser estruturado em 240 prestações mensais.

Com o montante do empréstimo em apreço, liquidar-se-ão, integralmente, os seguintes cinco empréstimos, cujos contratos iniciais foram estabelecidos entre 1993 e 2002:

- Empréstimos junto da Caixa Geral de Depósitos (três) € 15.300.000
- Empréstimo Junto ao Banco Espírito Santo (um) € 580.000
- Empréstimo junto do Banco BPI (um) € 12.470.000

Assim, venho solicitar (...) que nos seja endereçada uma proposta (...) a fim de ser sujeita a posterior apreciação e decisão pelos Órgãos Municipais (e consequente Visto do Tribunal de Contas).”.

2. Em 24 de Maio de 2004, a CGD, o BPI e o BES apresentam uma proposta conjunta a favor da operação solicitada, nos termos da qual se visava a consolidação dos passivos contratados com cada banco;
3. Em 26 de Maio de 2004, a Câmara Municipal delibera aprovar a proposta “apresentada pelo Consórcio CGD, BPI e BES por ser a que melhores condições apresenta...”.
4. Em 9 de Setembro de 2004, a Assembleia Municipal aprova nos mesmos termos a proposta de reestruturação da dívida pública bancária do município.
5. Na sequência de tal deliberação celebraram-se os contratos ora em análise sendo que, em relação a cada instituição bancária, os contratos

ora celebrados correspondem quase exactamente ao montante da dívida pré-existente;

6. Os prazos dos presentes contratos são, respectivamente, 20 anos a contar de 30/6/2004, 20 anos a contar da data do visto do Tribunal de Contas e 20 anos a contar de seis meses após tal visto.
7. Os empréstimos a cuja liquidação se visa acorrer são os seguintes:

BANCO	Visto do T.C.		Finalidade	Dívida em 30.06.2004
	Proc.º	Data		
CGD	19356/96	27.3.96	Empréstimo consolidado	2.098.986,72
CGD	3203/2000	2.11.00	Investimento	9.279.358,80
CGD	3145/2000	12.10.00	Saneamento Financeiro	3.925.834,25
BES	47908/98	5.4.99	Saneamento Financeiro	581.930,88
BPI	1306/02	27.05.02	Saneamento Financeiro	12.470.000,00

As questões que se suscitam na análise dos presentes contratos prendem-se, fundamentalmente, com a possibilidade de serem celebrados sem com isso se considerarem ultrapassados os prazos assinalados nos anteriores contratos.

A esta questão, formulada no decurso da instrução do processo, respondeu a autarquia alegando, em cuidada exposição e em resumo, e no que para aqui agora importa, o seguinte (ofício n.º 5281):

- Do total agora contratado cerca de 40% corresponde a financiamentos bancários que foram destinados a fins a que a Lei permite a duração de 20 ou 25 anos;
- A contratação não visa, de todo, violar a lei mas tão só resolver a delicada situação das contas municipais, nomeadamente através da redução do esforço financeiro afecto ao serviço da dívida;
- Com as presentes contratações não se está a pretender aumentar a capacidade de endividamento mas tão só a tentar reduzir a despesa onde o serviço da dívida tem um grande peso.

Mais tarde, em novo ofício (n.º 9222), argumentou a autarquia com o facto de não estarmos perante uma operação de “saneamento financeiro”, mas sim e apenas “de uma operação de renegociação (porque a consulta acabou por ser adjudicada aos bancos credores) com a clara finalidade de procurar o reequilíbrio financeiro (...)”.

Começar-se-á por dizer que é de todo irrelevante para a análise da questão o facto de os presentes empréstimos estarem a ser contratados com os bancos credores dos empréstimos antecedentes.

Não é por aí, na verdade, que fica estabelecido um “cordão umbilical” (para usar a expressão da autarquia) susceptível de ilegalizar os presentes contratos.

O que os torna ilegais é antes o seu declarado objectivo de prolongar no tempo empréstimos anteriores, frustrando os condicionamentos temporais a que estavam submetidos.

Na verdade, de acordo com o disposto na Lei n.º 42/98, de 6/8, para além de outros condicionamentos à obtenção de empréstimos – e que têm a ver com os fins a que se destinam – há também condicionamentos temporais, que têm a ver com a respectiva duração (cfr. artigos 23.º, n.º 4, 25.º, n.º 3, e 26.º, n.º 2, todos da sobredita Lei n.º 42/98).

Mas, como é bom de ver, a garantia de que os objectivos de disciplina financeira ínsitos na imposição de prazos serão observadas é justamente a de que não se torna possível qualquer “novação” que permita o seu prolongamento.

De outra forma frustrar-se-ia completamente aquilo que a lei pretende.

Assim, de acordo com as respectivas finalidades e regime, os empréstimos devem ser integralmente amortizados, no máximo, dentro dos prazos assinalados na lei.

Voltando aos contratos temos que o que está registado com o Proc.º n.º 2932, celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, corresponde, na prática, ao conjunto de três contratos ainda vigentes com a mesma instituição de crédito, de que faz parte um empréstimo para saneamento financeiro celebrado em 2000.

Desta forma, um empréstimo que, nos termos da lei, está subordinado a um prazo de 12 anos, passaria a ter um prazo de 25 anos (os 5 já decorridos acrescidos dos 20 ora contratados).

E em relação aos contratos celebrados com o BES e o BPI passa-se o mesmo, porquanto ambos visam prolongar contratos cuja finalidade era também o saneamento financeiro e que haviam sido celebrados em 1998 e 2002, respectivamente, e que assim passariam a ter prazos de 27 e de 23 anos.

É certo que, em um dos ofícios da autarquia (n.º 9222), se rejeita a integração dos presentes empréstimos no conceito de “saneamento financeiro”, aludindo-se a uma “clara finalidade de procurar o reequilíbrio financeiro”.

Mas, como é sabido, se se pretendia a contracção de um empréstimo com essa finalidade – cfr. art.º 26.º da Lei n.º 42/98 – então claramente não estão cumpridos todos os requisitos legais necessários e nomeadamente os que constam do Dec-Lei n.º 322/85, de 6/8.

Assim os presentes contratos, ao pretenderem prolongar, no tempo, anteriores empréstimos com finalidades de saneamento financeiro violam o disposto no art.º 25.º da Lei n.º 42/98 que é, claramente, uma norma de disciplina financeira.

Está, assim, presente o fundamento previsto na primeira parte da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8, pelo que se decide a recusa de visto.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 10 de Maio de 2005.

Os Juizes Conselheiros,

Lídio de Magalhães (Relator)

Adelina Sá Carvalho

Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

O Procurador-Geral Adjunto

Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 16 /05
RECURSO ORDINÁRIO Nº 11/2005

*CONTRATO ADICIONAL — EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICA —
RECURSO ORDINÁRIO — RECUSA DE VISTO — TRABALHOS A MAIS*

SUMÁRIO

1. O Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, estipula no seu artigo 45º que a autorização de trabalhos a mais e de alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra, bem como dos trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro, está condicionada ao limite percentual fixado no seu nº 1, não podendo em caso algum ser autorizado qualquer encargo acumulado durante a execução da empreitada que exceda aqueles 25%.
2. Para efeitos do limite de 25% e do estipulado no nº 4 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, são de considerar, na sua globalidade, os encargos resultantes dos trabalhos a mais realizados.
3. A repartição do valor dos trabalhos a mais tendo em vista a sua não sujeição ao regime dos nºs 1 e 4 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99 consubstancia violação directa da norma financeira, com as consequências previstas na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

A Juíza Conselheira
Adelina Sá Carvalho

Processo nº 472/2005
Sessão de 31 de Maio de 2005

ACÓRDÃO

I – RELATÓRIO

1. O Acórdão nº 69/2005, tirado em Subsecção deste Tribunal em 12 de Abril último, recusou o visto ao 9º contrato adicional referente a trabalhos a mais da empreitada de construção da “1ª Circular Norte – Ligação da

EN2/EN16 à EN299 – 1ª Fase”, celebrado pela Câmara Municipal de Viseu em 31 de Janeiro de 2005, com a empresa Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., no valor de € 116.397,39, acrescido de IVA.

A recusa de visto teve como fundamento a violação do nº 2 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas de obras públicas por força do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 4º do mesmo diploma; tendo a referida norma inquestionável natureza financeira, a sua violação integra a previsão da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformada com a decisão, a Câmara Municipal de Viseu, pelo seu Presidente, interpôs recurso como a tal a habilita o artigo 96º da Lei nº 98/97.

De acordo com as suas alegações, que se dão por integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente apresenta as seguintes conclusões:

- Em reunião ordinária realizada a 26 de Agosto, 23 de Setembro e 7 de Outubro de 2002, a Câmara Municipal de Viseu deliberou aprovar o projecto elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico de Viseu, o caderno de encargos e o programa de concurso, e ao mesmo tempo, determinar a abertura de concurso público para a execução de obra pública, concretamente, a “1ª Circular Norte – Ligação da EN 2/EN 16 à EN 229 – 1ª Fase”.
- Na sequência do referido concurso público foi celebrado o contrato “1ª Circular Norte – Ligação da EN 2/EN 16 à EN 229 – 1ª Fase”.
- Este contrato, e, bem assim, os que posteriormente foram celebrados (oito contratos adicionais) durante a execução da obra, mereceram uns, decisão final de visto, outros, declaração de conformidade, devidamente homologada.
- O contrato nº 08/SOM/2005 foi objecto de recusa de visto, nos termos do Acórdão proferido em sessão de subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas, de 12 de Abril de 2005, decisão que, ora, se impugna.
- Considerou o, aliás douto, Acórdão que a Câmara Municipal de Viseu ao ter celebrado o referido contrato e ao ter desanexado e relegado trabalhos que, por si sós, constituem cerca de 11% do contrato inicial, para outro procedimento, deliberadamente repartiu valores, a fim de tornar a proibição legal, constante do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

- A Câmara Municipal de Viseu contesta tal entendimento, alegando que respeitou e respeita o regime relativo ao “controlo de custos de obras públicas”, previsto nos artigos 45º e 46º do Decreto-Lei nº 59/99, porquanto,
- no caso presente, entendeu que, num primeiro momento, poderia e deveria esgotar ou perfazer a percentagem de trabalhos a mais (25%) contida no artigo 45º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, sendo que, e atingido tal limite, deveria então, sim, lançar mão do procedimento legal que ao caso coubesse.
- Concretizou tal entendimento quando celebrou os contratos 08/SOM/2005 e 23/SOM/2005.

Conclui o Recorrente ser, por tais razões, justificada a concessão do visto e a revogação do Acórdão recorrido.

3. Por despacho de 9 do corrente mês, foi o recurso admitido liminarmente, por ser tempestivo e legítimo o seu autor.

4. Sobre o pedido, produziu o ilustre Procurador-Geral Adjunto douto parecer nos termos do nº 1 do artigo 99º da Lei nº 98/97, no qual se conclui no sentido de o recurso não merecer provimento, porquanto, conforme resulta do quadro legal vigente, todos os trabalhos adicionais devem ser considerados unitariamente para os efeitos do limite fixado no artigo 45º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

II – OS FACTOS

1. O Departamento de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos propôs, pela Informação nº 105/2004, de 18 de Novembro, epigrafada “1ª Circular Norte...trabalhos a mais de quantidade não prevista e novo procedimento – Ajuste Directo”:

- 1.1 A aprovação de trabalhos a mais de quantidade não prevista respeitantes a “limpeza, desmatação, desenraizamento, decapagem de terras vegetais, escavação em terreno de qualquer natureza e fornecimento e aplicação de geotextil”, no valor de € 104.194,19, bem como de trabalhos a mais de espécie não prevista, correspondentes

a “fornecimento e execução de barreiras acústicas”, no valor de € 12.203,20;

1.2 A abertura de novo procedimento para a contratação dos restantes trabalhos apurados pelos serviços de topografia e de outros necessários à execução da empreitada, estimados em € 264.007,67 (€ 188.271,35 para os primeiros, e € 75.736,32, para os restantes), trabalhos estes detalhadamente explanados no capítulo II da Informação;

2. À data da entrada do processo relativo a este 9º termo adicional neste Tribunal, oito adicionais tinham sido submetidos a fiscalização prévia (Processos nºs 965/04, 1490/04, 1648/04, 1700/04, 2365/04, 2366/04, 2643/04 e 470/05), os quais perfaziam um encargo global de € 345.171,25, mais IVA, o qual acrescido do valor do 9º adicional (objecto deste recurso), passaria a ser de € 461.568,64, mais IVA, valor este correspondente a cerca de 20% do encargo inicial da empreitada (€ 2.382.089,71).

3. A Câmara Municipal autorizou em 29 de Novembro de 2004 (deliberação rectificada na reunião de 13 de Dezembro) os trabalhos a mais propostos pelo DOMAS e referenciados em 1.1., tendo na mesma reunião de 13 de Dezembro aprovado a contratação por ajuste directo dos restantes trabalhos propostos pelos Serviços, no valor de € 264.007,67, mais IVA (cfr. Procº 1101/05).

O contrato adicional foi celebrado em 31 de Janeiro do corrente ano, no valor de € 116.397,39, acrescido de IVA.

4. Tendo presente os dados constantes da Informação nº 105/04 e face aos termos em que nesta se propunha a separação dos trabalhos a mais que ultrapassavam já o limite dos 25%, este Tribunal concluiu pela verificação de uma deliberada repartição do valor daqueles trabalhos a fim de tornar a proibição legal de se ultrapassar o limite fixado no nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99.

III – A LEI

1. Dispõe o nº 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, aplicável à empreitada em causa, que se considerem “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 e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, isto desde que verificada qualquer das condições previstas nas alíneas a) e b) da mesma disposição legal.

Também o artigo 136º do Decreto-Lei nº 59/99, ao regular o ajuste directo (nº1), incluiu, nos casos em que o recurso a este procedimento é admissível, os trabalhos a mais (por remissão para o artigo 26º), associando-os assim aos demais casos em que, seja qual for o valor estimado do contrato, a lei, a título vincadamente excepcional, permite ao dono da obra adjudicar obras a um empreiteiro sem procedimento concursal prévio (nº 5 do artigo 47º).

2. Em capítulo epigrafado “controlo de custos das obras públicas”, o artigo 45º do Decreto-Lei nº 45/99 estipula que a autorização de trabalhos a mais e de alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra, bem como dos trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro está condicionada ao limite percentual fixado no seu nº 1, não podendo em caso algum ser autorizado qualquer encargo acumulado durante a execução da empreitada que exceda aqueles 25%.

E mais: integrada esta norma no capítulo V do Decreto-Lei nº 59/99, a preocupação de introduzir “uma restrição muito significativa da possibilidade de execução de trabalhos que envolvam aumento de custos...instituindo mecanismos de controlo das condições em que tais trabalhos possam ser autorizados” (cfr. alínea 11) do Preâmbulo deste diploma) é de tal forma clara e sistemática que não só (nº 5 do artigo 45º) mandou incluir, no cálculo do montante global dos valores acumulados, os custos acrescidos decorrentes do incumprimento pelo dono da obra de disposições legais e regulamentares aplicáveis, como também obriga (nº 4) a submeter a novo procedimento prévio os trabalhos a mais e outros referidos no nº 1 sempre que o respectivo valor exceda aquela percentagem. Tal procedimento, nos termos dos artigos 47º e 48º do mesmo diploma, deverá ser escolhido em função do valor global desses trabalhos.

Conforme se vem assinalando na jurisprudência deste Tribunal, a autonomização de um regime de controlo de custos teve e tem como objec-

tivo evitar derrapagens financeiras nas empreitadas de obras públicas, restringindo fortemente as possibilidades de executar trabalhos que originem aumento de encargos. Na realidade, o que consta do artigo 45º é a elencação das situações de acréscimo de custos que concorrem para o cálculo do limite de 25%, a partir do qual, independentemente da legalidade dessas situações, a sua concretização terá que ser precedida do procedimento adjudicatório que lhe couber, não fazendo qualquer juízo de valor sobre as determinantes dos trabalhos a mais, ou seja, as situações nele elencadas, mesmo obedecendo aos requisitos de legalidade fixados nas normas que objectivamente as regulam, não poderão ser autorizadas por ajuste directo se excederem aquele limite.

Só assim se poderão preservar, quer o objectivo de conter nos limites do aceitável os custos de uma determinada obra, quer a estabilidade do contrato e dos termos nele fixados para a empreitada, na sequência do quadro definido no

Projecto, no programa e no caderno de encargos postos a concurso.

3. Invocando a circunstância de a própria Informação que antecedeu a aprovação deste 9º Adicional referir a existência de outros trabalhos a mais, a ser objecto de “novo procedimento”, o ilustre Recorrente veio afirmar a sua convicção de estar a Câmara a proceder em conformidade com o disposto nos artigos 45º e 46º do Decreto-Lei nº 59/99; com efeito, afirmou-se no recurso que, se “num primeiro momento, poderia e deveria esgotar ou perfazer o valor acumulado de trabalhos a mais...previsto no artigo 45º, nº 1”, uma vez alcançado aquele limite, “deveria então lançar mão do procedimento que ao caso coubesse”. Deste entendimento resultou que fosse celebrado em 31 de Janeiro o 9º adicional, ora em apreço, e em 8 de Abril último um novo contrato (“adicional”), já em apreciação nesta 1ª Secção do Tribunal de Contas.

Convém, antes de mais, salientar que, no Acórdão recorrido, se fez estricte leitura do conjunto factual que os Serviços da Câmara verteram na sua Informação nº 105/04, da qual resultava evidente que, à data, existia um conjunto de trabalhos a mais já apurados e aceites como necessários pelos representantes da obra, sendo certo que o somatório dos encargos deles resultantes acarretava a ultrapassagem do limite fixado no nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, ainda que a opção de incluir no 9º Adicional (ora em apreço) trabalhos a mais no valor de € 104.194,19 e € 12.203,20 tenha visado pô-los ao abrigo daquele plafond.

Em conclusão, da separação destes trabalhos em dois conjuntos resultou um desdobramento ou repartição de encargos que permitiria, face ao

entendimento propugnado no recurso, inserir parte dos trabalhos em causa no regime do nº 1 do artigo 45º.

4. O entendimento sustentado pela Câmara Municipal de Viseu parte, porém, de um pressuposto errado, seja o de que só a partir do momento em que os trabalhos a mais atingem os 25% se avança para outro procedimento concursal, em função do valor dos trabalhos a mais que excedam aquele limite.

Trata-se de leitura redutora dos termos da lei e – convém destacá-lo – violadora do princípio consignado no regime das empreitadas de obras públicas em vigor, de acordo com o qual, na sua globalidade, os custos dos trabalhos a mais – no pressuposto de que estão preenchidos os requisitos do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99 – não podem ultrapassar 25% do valor da empreitada; se a estimativa dos custos finais dos trabalhos a mais, no seu conjunto, apontar para um valor superior àquele limite, o que a lei impõe é que todos os trabalhos a mais (e não apenas os que excedam os 25%) sejam submetidos à concorrência.

A tese do Recorrente levaria a considerar bastante o recurso ao ajuste directo à empresa adjudicatária para efeitos de adjudicação de uma nova tranche de trabalhos a mais, situação que poderia, em teoria, prolongar-se por sucessivos ajustes directos para sucessivas tranches de outros trabalhos, desde que o respectivo valor a isso habilitasse.

Ora, os trabalhos a mais à empreitada de construção da 1ª Circular Norte – 1ª Fase, nos exactos termos em que os conhecemos neste momento, de acordo com o proposto na Informação nº 105/04 e autorizado pela Câmara em 29 de Novembro, perfazem já € 725.576,31, mais IVA. Deste encargo global são parte os oito adicionais anteriores que perfazem o valor de € 345.171,25, mais IVA, correspondente a 14,49% do valor inicial, e € 380.405,06 correspondentes aos trabalhos autorizados pela Câmara na mencionada sessão de Novembro, os quais, analisados como um todo, perfazem 15,97%, percentagem esta que, acrescida à anterior, excede já o limite do nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99; assim, exigindo os trabalhos aprovados naquela sessão e atento o disposto no artigo 48º, nº 2, alínea a), do Decreto-Lei nº 59/99, concurso público, seria este o procedimento a adoptar por força do artigo 45º, nº 4, do mesmo diploma, já que, comprovadamente, o valor daqueles trabalhos ultrapassaram o limite de 25% do custo da empreitada inicial.

Nesta linha argumentativa se encontra também o ilustre Representante do Ministério Público junto deste Tribunal quando, pertinentemente, recorda que, de acordo com o conjunto de normas aplicáveis, quaisquer traba-

lhos adicionais podem e devem ser considerados como um só, “em obediência ao princípio unitário da despesa afecta a certa finalidade”.

5. Face ao exposto e atenta a factualidade apurada, urge concluir pela verificação da repartição do valor de trabalhos a mais na empreitada em apreço, em vista à sua não sujeição ao regime dos nºs 1 e 4 do artigo 45º do Decreto-Lei nº 59/99, o que consubstancia violação directa de norma financeira – artigo 16º, nº 2, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas por força do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 4º do mesmo diploma – com as consequências previstas na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. O Acórdão recorrido não merece, assim, censura.

IV – DECISÃO

Nestes termos e tendo em consideração os elementos de facto e de direito atrás enunciados,

Acordam os Juízes da 1ª Secção, em Plenário, em negar provimento ao recurso apresentado pelo Exmº Presidente da Câmara Municipal de Viseu, mantendo em consequência a decisão de recusa de visto constante do Acórdão nº 69/2005.

Emolumentos nos termos legais.
Notifique-se.

Lisboa, em 31 de Maio de 2005.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho – Relator

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Luís Pinto Almeida

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 17 /05

RECURSO ORDINÁRIO Nº 8/2005

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA — CONTRATO ADICIONAL — EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS — RECURSO ORDINÁRIO — RECUSA DE VISTO — TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO

- I. Tendo em conta o disposto no art. 26º nº1 do Decreto-Lei 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.
- II. Devem considerar-se circunstâncias imprevistas factos ou ocorrências desconhecidas do dono da obra que não constem no projecto posto a concurso, devendo-se tal deficiência ao facto de ser muito difícil a sua previsão ou, sendo a mesma possível, daí resultarem custos elevadíssimos para o erário público.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº146/2004 - SRM
Sessão de 21 de Junho de 2005

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Pela Secção Regional da Madeira deste Tribunal, em 10 de Março de 2005, foi proferida a decisão nº 7/FP/2005, que recusou o visto ao contrato de “Execução de trabalhos a mais à empreitada da Nova Ligação Rodoviária Caniço (Cancela) – Camacha (Nogueira) – 1ª Fase – Túneis”, outorgado, em 6 de Outubro de 2004, entre a Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, e o consórcio designado por “Zagope/Construtora do Tâmega/Tecnorocha”, pelo preço de €6.289.276,04, acrescido de IVA.

2. O fundamento para a recusa do visto foi a nulidade (art. 44º nº 3 alínea a) da Lei 98/97 de 26 de Agosto), por se ter entendido que não podendo parte dos trabalhos objecto do adicional ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor a respectiva adjudicação devia ter sido precedido de concurso e, não o tendo sido, verifica-se a preterição de um elemento essencial – artºs. 133º nº 1 e 185º nº 1, ambos do Código do Procedimento Administrativo.

3. Não se conformou com a decisão o Sr. Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
 1. *A conduta da IGA estava, desde a década de 80, profundamente enterrada sob a Estrada das Fontes e sob o caminho pedonal que a precedeu, não sendo possível detectar a sua existência, mesmo através de deslocações ao local – que se assegura terão sido feitas, quer pelos técnicos que elaboraram os levantamentos topográficos, quer pelos projectistas da obra a que se reporta o contrato;*
 2. *Os projectistas agiram, assim, com a diligência e zelo exigíveis, tendo procurado assegurar-se da inexistência de redes já implantadas ou em projecto que pudessem ser afectadas pela obra;*
 3. *A conduta da IGA constitui, nestes termos, um obstáculo físico só encontrado com a execução dos trabalhos do emboquilhamento sul do Túnel 3, tendo sido indispensável proceder à sua deslocação e subsequente reposição, sob pena de grande parte da obra executada, inclusive os Túneis 2 e 3, ter de ser destruída ou abandonada;*
 4. *Os trabalhos inerentes à referida reposição – que constituem inequivocamente responsabilidade do dono da obra – tornaram-se necessários por ocorrência de “circunstância imprevista” assumindo a natureza de trabalhos a mais, nos termos estabelecidos no artigo 26º, nº1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;*
 5. *O mesmo se diga quanto aos trabalhos decorrentes do projecto de execução – consubstanciados no reforço do sustimento provisório e do revestimento definitivo, com as especificações já referidas –*

os quais se justificam pela heterogeneidade dos maciços em que foram construídos os túneis;

- 6. Efectivamente, realizaram-se todas as sondagens possíveis, e o processo foi patenteado com todos os elementos disponíveis, não havendo deficiência nas peças que serviram de suporte ao procedimento nem deficiências de planeamento;*
- 7. O dono da obra levou em consideração, com rigor possível, o problema da heterogeneidade geotécnica do subsolo, mas sondagens eficazes e seguras só são possíveis com as frentes de obra desbloqueadas e com as acessibilidades executadas, de modo que o equipamento de sondagens possa aceder às zonas do traçado;*
- 8. Assim, mesmo que tivesse sido possível efectuar um maior número de sondagens e mesmo que se tivesse patenteado um projecto de execução, nada garantiria que não ocorresse a necessidade de realizar trabalhos a mais;*
- 9. E o estudo geológico e geotécnico efectuado entre as duas fases do projecto, e já efectuado com os trabalhos em curso, obrigou a que o projecto de execução contemplasse o reforço do sustimento provisório e do revestimento definitivo;*
- 10. Portanto, estes trabalhos, decorrentes do projecto de execução, são trabalhos a mais, que reúnem o condicionalismo previsto no artigo 26º, nº1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, tornando-se necessários na sequência de uma situação imprevista, ou seja das características geológicas encontradas, impossíveis de prever em momento anterior;*
- 11. Não há, assim, qualquer desconformidade com as leis em vigor que implique nulidade.*
- 12. Estão, pois, reunidas as condições para a procedência do recurso e subsequente concessão de visto ao contrato em apreço, com as recomendações que se tenham por adequadas.*

Termos em que se deverá considerar procedente o presente recurso, revogando-se a decisão recorrida, como é de Direito e de Justiça.

4. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais. Foi obtido um parecer técnico de engenharia e o Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu duto parecer no sentido de que deve ser dado inteiro provimento ao recurso.

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O instrumento jurídico sujeito a fiscalização prévia é o contrato de “Execução de trabalhos a mais à empreitada da Nova Ligação Rodoviária Caniço (Cancela) – Camacha (Nogueira) – 1ª Fase – Túneis”, outorgado, em 6 de Outubro de 2004, entre a Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, e o consórcio designado por “Zagope/Construtora do Tâmega/Tecnorocha”, pelo preço de €6.289.276,04, acrescido de IVA.
2. O contrato inicial foi precedido de concurso público e celebrado em 27 de Abril de 2001 pelo valor de € 25.927.097,22, acrescido de IVA, com o prazo de execução de 26 meses.
3. A empreitada, tendo em conta o modo de retribuição do empreiteiro, foi por série de preços e com o respectivo projecto de execução da responsabilidade do dono da obra.
4. O contrato inicial foi visado pela Secção Regional da Madeira deste Tribunal em 18 de Setembro de 2001 (processo nº 50/2001).
5. Os trabalhos abrangidos pelo presente adicional, de acordo com o mapa de quantidades apresentado pelo dono da obra, estão relacionados com;
 - A) O Projecto de execução da construção da nova ligação rodoviária Caniço (Cancela) – Camacha (Nogueira) – 1ª Fase – Túneis, no valor de € 5.480.466,73;
 - B) O preenchimento das sobre escavações resultantes do acidente geológico ocorrido no Túnel 3, boca Norte, com o preço de €29.033,17;

- C) O desvio e reposição da conduta do IGA na boca Sul do Túnel 3, no montante de € 631.805,23;
- D) O tratamento e enchimento das sobre escavações no:
- Túnel 3, na boca intermédia do lado Norte, entre os km 2+ 077 e o km 2+ 082,0, no montante de € 10,234,96;
 - Túnel 3, na boca Norte, entre os km 2+217,0 e o km 2+227,0, com o preço de € 33.905,01;
 - Túnel 4, próximo ao PK 2+870, motivado pelo acidente geológico ocorrido a 24.6.2001, no valor de € 17.273,88;
 - Túnel 4, boca Sul, entre o km 3+216 e o km 3+219, no valor de €16.684,35;
 - Túnel 4, boca Sul, entre o km 3+151 e o km 3+154, com o preço de €13.137,59;
 - Túnel 4, entre o km 3+216 e o km 3+228, com o montante de €91.568,76.
6. O custo dos referenciados trabalhos ascende ao montante de €6.324.109,68, do qual foi subtraído o valor de € 34.833,64, por conta de trabalhos a menos, tendo a sua execução ocorrido entre Maio de 2002 e Maio de 2004.
7. No que respeita aos trabalhos referidos supra em 5. A), que consistiram em reforço do sustimento provisório e do revestimento definitivo, os mesmos resultaram do facto do projecto posto a concurso não ser exaustivo quanto a informação geotécnica, em virtude da orografia da zona ser extremamente acidentada, com vegetação densa, de difícil acesso e com alguma ocupação mista, rústica e urbana, pelo que a execução de sondagens e mesmo de levantamentos topográficos pelo método clássico ser extremamente difícil e nalgumas zonas mesmo impossível sem um significativo volume de trabalhos que permitisse aceder às zonas em causa.
- Quanto aos trabalhos referidos supra em 5. C), ficou demonstrado que a equipa autora do projecto fez várias diligências, entre as quais o exame de plantas topográficas e a recolha de informações junto da Câmara Municipal de Santa Cruz, não tendo conseguido, apesar disso, detectar a existência da Conduta do IGA, cuja instalação era antiga.
8. Pela decisão nº7/FP/2005, de 10 de Março, da Secção Regional da Madeira deste Tribunal, foi recusado o visto ao contrato adicional em

apreço por se considerar que os trabalhos referidos no nº anterior não podiam ser qualificados como “trabalhos a mais”.

III. O DIREITO

Conforme já ficou referido o fundamento para a recusa do visto foi a nulidade (art. 44º nº 3 alínea a) da Lei 98/97 de 26 de Agosto) por se ter entendido que não podendo parte dos trabalhos objecto do adicional ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o seu valor a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso e, não o tendo sido, verifica-se a preterição de um elemento essencial – artºs 133º nº 1 e 185º nº 1, ambos do Código do Procedimento Administrativo.

E, segundo a decisão recorrida, os trabalhos em causa não podem ser qualificados como trabalhos a mais por não se terem “tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, tal como é exigido pelo art. 26º nº 1 do Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março.

Sobre esta problemática dos “trabalhos a mais” e a existência ou não da “circunstância imprevista”, tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal que o dono da obra tem obrigação de ser diligente (cfr. art.10º do mesmo diploma legal) e por isso, antes do lançamento das empreitadas, 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. art.136º, também do mesmo diploma) 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 (cfr. artºs 7º e seguintes do Decreto-Lei 197/99 de 8 de Junho), tem prevalência sobre o ajuste directo e só pode ser afastado nos casos previstos na lei.

Do exposto resulta que circunstância imprevista tem de ser algo inopinado que surge no decurso da obra, algo que não era possível prever ou que seria de difícil previsão antes do lançamento do concurso.

Tendo isto presente e regressando ao caso “sub judice” importa determinar se os trabalhos em causa se tornaram ou não necessários na sequência de uma circunstância imprevista.

E desde já adiantamos que, contrariamente ao decidido na decisão recorrida, entendemos que sim.

A esta conclusão chegou também o Sr. perito de engenharia no seu parecer técnico e bem assim o Exmo Procurador – Geral Adjunto no seu douto parecer.

E as razões são as seguintes:

- Quanto aos trabalhos no túnel que consistiram em reforço do sustinimento provisório e do revestimento definitivo, os mesmos resultaram do facto do projecto posto a concurso não ser exaustivo quanto à informação geotécnica.

Porém, como é explicado pelo dono da obra e ora recorrente, o projecto dificilmente podia tentar ser exaustivo pelas seguintes razões:

- Por um lado dado que os estudos geológicos e geotécnicos vieram revelar não só uma grande heterogeneidade dos maciços onde se implementaram os túneis, como ainda predominância de formação de brechas e tufos;
- Por outro lado a orografia da zona ser extremamente acidentada, com vegetação densa, de difícil acesso e com alguma ocupação mista, rústica e urbana, pelo que a execução de sondagens e mesmo de levantamentos topográficos pelo método clássico ser extremamente difícil e nalgumas zonas mesmo impossível sem um significativo volume de trabalhos que permitisse aceder às zonas em causa.

Do exposto se conclui que os trabalhos resultaram de circunstâncias que não eram conhecidas do dono da obra e que só muito dificilmente e com enormes custos poderiam ser conhecidas antes do lançamento do concurso. E, assim sendo, verifica-se o requisito da existência da “circunstância imprevista” exigida pela lei – art. 26º nº1 do citado Decreto-Lei 59/99.

- O mesmo se passa e porventura de forma mais clara com os trabalhos de desvio e reposição da conduta do IGA. Ficou demonstrado que a conduta é antiga e que a equipa autora do projecto fez várias diligências, entre as quais exame de plantas topográficas e a recolha de informações junto da Câmara Municipal de Santa Cruz, não tendo conseguido, apesar disso, detectar a sua existência.

E assim sendo, estamos perante uma situação que não era conhecida do dono da obra e que o mesmo não tinha obrigação de conhe-

cer. Pelo que também aqui se verifica a ocorrência da “circunstância imprevista” tal como definida pela lei.

De todo o exposto resultando que os trabalhos em causa podem ser qualificados como “trabalhos a mais” tal como a lei os define, pelo que não existe fundamento para recusar o visto ao contrato.

IV. DECISÃO:

Pelos fundamentos expostos, acorda-se em conceder provimento ao recurso, revogando-se a decisão recorrida e, conseqüentemente, visa-se o contrato em apreço.

São devidos emolumentos pelo visto – art. 5º nº1 alínea b) do Regime anexo ao Decreto-Lei 66/96 de 31 de Maio.

Diligências necessárias

Lisboa, 21 de Junho de 2005

Os Juízes Conselheiros

Relator – Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida
Lídio de Magalhães
Helena Lopes

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**

(3ª SECÇÃO)

SENTENÇA 04/05

PROCESSO DE JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS — PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS — RELATÓRIO DE ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO — NÃO AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DURANTE A AUDITORIA

SUMARIO

1. A acção de julgamento de responsabilidades financeiras, dirigida à reintegração de dinheiros públicos, tem por objecto, nos termos do artº 58º, 1, b) e 3, da lei nº 98/97, 26 AGO, o conhecimento de factos evidenciados em relatório de auditoria elaborado fora do processo de verificação externa de contas.
2. Por tratar-se de acção que visa conhecer factos evidenciados em relatório de auditoria, a falta deste inviabiliza o prosseguimento daquela.
3. No âmbito da preparação do relatório que haja de servir de suporte à acção de que tratam os números anteriores, quer ele resulte de auditoria do tribunal ou de averiguação levada a efeito por órgão de controlo interno, a audição dos que, indiciariamente, sejam dados como responsáveis pelos factos é, de acordo com o previsto no artºs 13º, 1, 2, 3 e 54º, 3, e), da lei nº 98/97, obrigatória.
4. A falta dessa audição, além de representar violação do direito de defesa dos responsáveis, tem, em regra, influência na concretização dos factos, na sua caracterização como violação de dada norma legal e na imputação deles aos seus autores, pelo que, quando, como no caso apreço, assim suceda, a falta de contraditório, induzindo na desqualificação, como relatório de auditoria, para os fins dos artºs 54º, 55º, 2, 57º, 58º 3 e 89º da lei nº 98/97, do relatório do órgão de controlo interno apresentado como suporte da acção de responsabilidade financeira, consubstancia, tal como a falta do relatório de auditoria (supra 2), falta de pressuposto processual (excepção dilatária inominada), nos termos dos artºs 493º, 2 e 494º, CPC.

Conselheiro Relator
Amável Raposo

Procº 03JRF03
Sessão de 14 de Fevereiro de 2005

SENTENÇA

I Relatório

O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, propõe acção de responsabilidade financeira, contra F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7A, F8, membros do executivo da Câmara Municipal de Marco de Canaveses (CMMC), os 7 primeiros na gerência de 1993 e os 6 primeiros e o oitavo nas gerências de 1994 a 1997.

Alega, em síntese, que, contrariamente ao que havia sido deliberado, nessas gerências, os demandados autorizaram apoios financeiros à comissão em cada ano incumbida de organizar as festas do concelho e outras festas, que ultrapassam as despesas comprovadas e documentadas.

Assim, em 1993, 94, 95, 96 e 97, sendo apenas comprovadas despesas nos montantes, respectivamente, de 1 081 791\$00, 1 561 775\$00, 4 015 773\$00, 2 682 164\$50 e 5 555 439\$00, os demandados, nos anos em que integraram o executivo municipal, deliberaram atribuir, por cada um desses anos, respectivamente, subsídios para as festas nos montantes de 11 996 128\$00, 10 443 557\$00, 27 748 112\$00, 24 500 000\$00, 25 381 805\$00, quantias que foram pagas, sendo as ordens de pagamento subscritas pelo 1º demandado.

O MP sustenta que os demandados estavam impedidos de deliberar a atribuição de quantias à comissão de festas superiores às despesas comprovadas e documentadas, o que eles bem sabiam, e que, tendo-o feito, causaram danos à Autarquia, equivalentes às diferenças entre os montantes autorizados e pagos e os montantes documentados, nos montantes, respectivamente, por cada um dos referidos anos, de 10 914 337\$00, 8 881 782\$00, 23 732 338\$00, 21 817 836\$00 e 19 826 366\$00, quantias, convertidas em euros, cuja reintegração pede, em regime de responsabilidade solidária, dos membros de cada um dos referidos executivos municipais, ao abrigo, designadamente, dos artºs 49º, 1 e 59º, 2, 3, respectivamente, da lei 86/89, 8 SET e da lei 98/97, 26AGO.

Contestando, dizem, em síntese:

Os demandados 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º: que as festas vêm sendo realizadas já desde 1983 dentro de um esquema que se manteve ao longo dos anos e que se traduzia na criação de uma comissão de festas, constituída exclusivamente por funcionários e autarcas do município do Marco, a qual elaborava o programa e o orçamento das festas, que o executivo deliberava a assunção dos encargos e autorizava o pagamento das despesas e que à medida que estas entravam na contabilidade da comissão eram encaminhadas para a contabilidade da CMMC para regularização, sendo a autorização de pagamento assinada pelo Presidente da CMMC ou quem legalmente o representasse, pelo chefe da contabilidade e, atestando a conformidade do pagamento com o suporte documental arquivado na comissão, por, no mínimo, 2 membros da comissão de festas. Que, embora acidentalmente haja sido destruída parte do arquivo das comissões de festas, mediante duplicados que foi possível recolher, se mostram justificados 102 518 068\$00, ou seja, mais do que os 100 069602\$00 que o MP diz terem sido gastos nas festas, entre 1993 e 1997. Mais dizem que, a existir ilegalidade, os demandados agiram sem culpa. Pedem, em consequência, a absolvição ou a relevação de responsabilidades que porventura venham a reconhecer-se. Aduzem ainda a nulidade da inspecção da IGAT em que se funda a acção, por não terem os demandados sido ouvidos no curso do procedimento que antecedeu esta acção.

O 7º demandado: Que, na reunião camarária de de 5/7/93 exprimiu concordância à concessão de um subsídio da autarquia para as festas do município, à semelhança do que vinha sendo deliberado há 10 anos e assim continuou a ser nos anos subsequentes; que não foi responsável pela gerência de 1993, pois não lhe estava atribuído qualquer pelouro; que, fundando o MP a responsabilidade no facto de, contrariamente às deliberações tomadas pelo executivo municipal, se terem efectuado pagamentos sem suporte documental, inexistente responsabilidade do demandado, pois que este se limitou a participar em deliberações que, na fase de realização dos pagamentos, terão sido inobservadas, sendo que nesta fase o contestante não teve qualquer intervenção; que, com violação dos artºs 10º e 101º do Código do procedimento administrativo (CPA), nunca foi ouvido no curso do inquérito da IGAT em que o MP funda o pedido reintegratório.

O 6º demandado: Que se louva nas contestações dos co-demandados naquilo em que lhe aproveitem, que não tinha a responsabilidade por qualquer pelouro, havendo-se limitado a votar deliberações que autorizavam a transferência de subsídios para a comissão de festas, o que fez na convicção de que tais deliberações eram conformes ao direito, sendo que o que se passava ulteriormente quando os pagamentos eram feitos escapava inteiramente à sua acção ou controlo, pelo que em nenhuma responsabilidade incorreu.

Foi diferido para julgamento o conhecimento da responsabilidades dos 6º e 7º demandados, incluindo as consequências da falta ou deficiente audiência na fase do inquérito da IGAT, questão suscitada por todos os demandados, bem como as questões relacionadas com exames periciais requeridos pelo 1º grupo de demandados à letra e/ou assinatura de documentos.

Havendo o MP suscitado a realização de perícia tendo em vista apurar da justificação dos pagamentos efectuados com o que os demandados concordaram, foi a referida perícia, colegial, ordenada, com indicação precisa do seu objecto, mostrando-se o relatório da perícia junto aos autos.

O processo seguiu para audiência de julgamento vindo a prova dos factos a condensar-se no despacho que fixa a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a) e 93º da lei 98/97, 26AGO e 791º, 3 CPC, tudo como da acta consta.

II

Os factos

1.1 Factos provados

1.1 F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8, adiante designados de demandados ou D, seguido do nº respectivo, conforme ordem precedente, foram membros da Câmara Municipal de Marco de Canaveses (CMMC), o D 1, como presidente, e os restantes, como vereadores, os D1 a D7, na gerência de 1993, e os D1 a D6 e o D 8, nas gerências de 1994 a 1997.

1.2 A CMMC vinha, pelo menos desde 1983, a promover e a pagar diversas festas.

- 1.3 Nos anos de 93 a 97 realizaram-se, em todos os anos, com esses fins, as designadas “festas do concelho” que tinham lugar por volta de 18 de Julho e, além dessas, em cada ano, as festas a que se alude nas deliberações da CMMC, mais adiante identificadas.
- 1.4 Tais festas, nos anos de 93 a 97, foram realizadas através de uma comissão designada para o efeito, no âmbito da CMMC, constituída por funcionários da Câmara e integrando, pelo menos, um elemento do executivo municipal, comissão que nunca obteve personalidade jurídica.
- 1.5 A comissão tinha como objecto assegurar as festas, preparando o programa e a sua execução e satisfazendo as despesas inerentes com o dinheiro que, mediante cheque, recebia da autarquia, dinheiro que depois movimentava através de conta bancária aberta em nome da comissão de festas.
- 1.6 Nos anos de 93 a 97, os demandados, como membros da CMMC, sobre as festas e as comissões incumbidas de as organizar e sobre as despesas a suportar pela autarquia, tomaram as deliberações que constam das actas de fls. 27 a 44 (1993), 73 a 82 (1994), 111 a 123 (1995), 168 a 174 (1996), 233 a 237 (1997).
- 1.7 Essas deliberações, incluindo a data em que foram tomadas, os demandados que nelas participaram e as festas que os subsídios se destinavam a apoiar, foram, por cada um dos anos, as seguintes:

Em 1993:

Deliberações de 5 de Julho (acta 15/93) com intervenção dos D 2, 5, 6,7):

- 1.7.1 Deliberado por unanimidade autorizar a transferência de 10 500 000\$00 para a comissão de festas de 1993.
- 1.7.2 Deliberado fazer, em Agosto, por altura das férias dos emigrantes, na Av. Dr. Melo e Castro, a animação com espectáculos recreativos e culturais, ao fim de semana, e “deliberado autorizar o pagamento das despesas daí inerentes”;

Deliberação de 11 de Outubro (acta 22/93), com intervenção dos D 1, 3, 4, 5, 6, 7:

1.7.3 Deliberado por unanimidade autorizar a transferência das “verbas correspondentes às despesas” com a festa do emigrante a que se refere a acta 15/93 para a comissão de festas da cidade.

Deliberação de 22 de Novembro (acta 27/93), com intervenção dos D 2, 3, 4,5,6,7:

1.7.4 “Deliberado por unanimidade autorizar o pagamento das despesas efectuadas com a época natalícia, devendo ser transferida a verba para a comissão de festas do concelho e a mesma efectuar o pagamento das despesas”.

Deliberação de 31 de Dezembro (acta 30/93), com intervenção dos D 1, 2, 3, 4, 5, 6:

1.7.5 “Deliberado por unanimidade conceder um subsídio extra de 475 000\$00 à comissão de festas do concelho destinado a pagar algumas despesas com os festejos de Natal”.

Em 1994:

Deliberação de 31 de Janeiro (acta nº 4/94), com intervenção dos D 1,2,3,4,5,6,8:

1.7.6 Deliberado marcar as datas das festas “autorizando que as mesmas sejam realizadas por esta Câmara, ficando como presidente o Sr. Presidente da Câmara, escolhendo os seus colaboradores, autorizando-se o pagamento das despesas com a realização das mesmas”.

Deliberação de 4 de Julho (acta nº 16/94) com intervenção dos D 2,3,4,5,8:

1.7.7 Deliberado conceder o subsídio de 7 500 000\$00, “a liquidar este ano e eventuais diferenças a serem repostas no orçamento do próximo ano”, para as “festas da cidade e o Julho do emigrante, mantendo a mesma comissão do ano anterior”. D2 declarou só aceitar a autorização até 7 500 000\$00.

Em 1995

Para despesas de 1994:

Deliberação de 16 de Janeiro (acta nº 2/95) com intervenção dos D 1,3,4,5,6:

1.7.8 Deliberado autorizar 7 500 000\$00 à “comissão de festas do concelho para pagamento das restantes contas da despesa das festas de 1994”.

Deliberação de 30 de Janeiro (acta nº 3/95) com intervenção dos D 1, 3,4,5,6:

1.7.9 “Deliberado por unanimidade autorizar o pagamento das facturas agora presentes no valor total de 1 420 contos, transferindo-se um subsídio neste valor para a comissão de festas do concelho, para pagamento das referidas facturas”.

Para despesas de 1995:

Deliberação de 10 de Abril (acta nº 9/95) com intervenção dos D 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8:

1.7.10“Deliberado por unanimidade efectuar as festas do concelho (...), nos moldes habituais, autorizando desde já o pagamento das despesas que sejam necessárias para a realização das mesmas”.

Em 1996

Deliberação de 31 de Janeiro (acta nº 4/96) com intervenção dos D 1, 3, 4, 5, 6:

1.7.11 Deliberado realizar as festas do concelho nos moldes habituais e pela comissão de festas, “autorizando o pagamento das despesas daí inerentes”.

Deliberação de 28 de Outubro (acta nº 23/96) com intervenção dos D 2, 3, 4, 5, 6:

- 1.7.12 Deliberado realizar as festas de Natal dos funcionários nos moldes habituais com a comissão do ano anterior “autorizando-se o pagamento das despesas daí inerentes, transferindo-se assim um subsídio de acordo com as respectivas despesas, para a comissão de festas do concelho para que a mesma efectue os pagamentos”.

Em 1997

Deliberação de 27 de Janeiro (acta nº 3/97) com intervenção dos D 2, 3, 4, 5, 6, 8:

- 1.7.13 Deliberado realizar as festas do concelho “comparticipando-se as mesmas com o nível de despesas que vierem a produzir e nomeando-se para o efeito a comissão do ano anterior”, com excepção de 2 membros que foram substituídos.
- 1.8 As deliberações do executivo municipal a assumirem as despesas com as festas, nuns casos, que era a regra, antecediam a realização das despesas, noutros eram tomadas após feitas as despesas, o que ocorria quando a quantia previamente deliberada se mostrava insuficiente e era necessário assegurar o pagamento de despesas entretanto realizadas.
- 1.9 Os membros do executivo, quando tomavam as deliberações antes de estarem realizadas as despesas, tinham uma ideia, embora imprecisa, dos montantes que a autarquia teria de suportar, ideia que se baseava nas despesas de anos anteriores e em estimativa sobre a execução do programa a realizar, quando já dispunham de elementos.
- 1.10 Daí que, em algumas deliberações, não quantificassem as despesas a suportar, limitando-se a assumir as despesas que viessem a realizar-se com as festas.
- 1.11 A partir das deliberações, o processamento, quando aquelas não precisavam os montantes a transferir para a comissão de festas, mas se limitavam a autorizar montantes correspondentes aos gastos que viessem a efectuar-se, era o seguinte, sem que se tenha determinado

quem o estabeleceu: quando havia necessidade de dinheiro para pagar bens ou serviços relacionados com as festas, a comissão de festas, com base em elementos que tinha em seu poder, indicava ao 1º demandado ou a quem o substituiu o montante necessário, este dava indicação aos serviços para se preparar a respectiva ordem de pagamento, ordem que, além de mencionar a deliberação da CMMC em execução, era assinada, nos respectivos campos, pelo responsável pela contabilidade, pelo membro do executivo que dava a autorização e pelo responsável da tesouraria, com menção do cheque disponibilizado, sendo o recebimento atestado na ordem de pagamento por 2 membros da comissão de festas, com a assinatura destes, assim se dando como justificada a saída das verbas, sendo estas menções e controlos levados a todas as ordens de pagamento.

- 1.12 Excepcionalmente, em situações e por razões que não foi possível caracterizar, as facturas ou outros documentos comprovativos da despesa ficavam anexados à respectiva ordem de pagamento, sendo conferidos aquando da emissão desta.
- 1.13 Em execução das deliberações a que se alude em 1.6, foram processadas as ordens de pagamentos de fls. 409 a 437 a seguir se indicando, por cada ordem, o nº, a data, a deliberação a que respeita, o montante e o membro do executivo que, subscrevendo-a, a autorizou:

Em 1993

- 1.13.1 Ordem nº 1 048/93, de 19/7/93: em execução da deliberação de 5/7/93, no valor de 10 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.2 Ordem nº 1 190/93, de 9/8/93: em execução da deliberação de 5/7/93, no valor de 250 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.3 Ordem nº 1 548/93, de 22/10/93: em execução da deliberação de 25/7/93, no valor de 371 200\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.4 Ordem nº 1 744/93, de 15/12/93: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 475 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.5 Ordem nº 1784/93, de 23/12/93: “ratificada pela reunião da Câmara de 31/12/93”, no valor de 475 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.

- 1.13.6 Ordem nº 1819/93, de 30/12/93: em execução da deliberação de 5/7/93, no valor de 424 928\$00, pagamento autorizado pelo D 2.

Em 1994

- 1.13.7 Ordem nº 111/94, de 1/2/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 390 656\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.8 Ordem nº 135/94, de 7/2/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 71 630\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.9 Ordem nº 165/94, de 10/2/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 45 500\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.10 Ordem nº 485/94, de 11/3/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 965 018\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.11 Ordem 571/94, de 24/3/94, em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 525 753\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.12 Ordem nº 719/94, de 18/4/94, em execução da deliberação de 11/10/93, no valor de 945 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.13 Ordem nº 1157/94, de 15/7/94: em execução da deliberação de 4/7/94, no valor de 7 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.

Em 1995

- 1.13.14 Ordem nº 185/95, de 7/2/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 128 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.15 Ordem nº 256/95, de 17/2/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 675 700\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.16 Ordem nº 299/95, de 22/2/95: em execução da deliberação de 30/1/95, no valor de 212 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1;
- 1.13.17 Ordem nº 431/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 356 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.18 Ordem nº 438/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 517 200\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.19 Ordem nº 439/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 31/1/94, no valor de 1 420 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.

- 1.13.20 Ordem nº 440/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 16/1/95, , no valor de 740 041\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.21 Ordem nº 511/95, de 10/4/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 1 699 171\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.22 Ordem nº 1158/95, de 14/7/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 10 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.23 Ordem nº 1231/95, de 24/7/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 3 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.24 Ordem nº 1251/95, de 26/7/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 3 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.25 Ordem nº 1712/95, de 16/10/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 5 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.

Em 1996

- 1.13.26 Ordem nº 1230/96, de 19/7/96: em execução da deliberação de 31/1/96, no valor de 10 600 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.27 Ordem nº 1579/96, de 19/9/96: em execução da deliberação de 31/1/96, no valor de 2 900 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.28 Ordem nº 1629/96, de 24/9/96: em execução da deliberação de 31/1/96, no valor de 11 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.

Em 1997

- 1.13.29 Ordem nº 116/97, de 23/1/97: em execução da deliberação de 28/10/96, no valor de 1 681 190\$00, pagamento autorizado pelo D 1;
- 1.13.30 Ordem nº 317/97, de 26/2/97: em execução da deliberação de 28/10/96, no valor de 4 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1;

- 1.13.31 Ordem nº 1330/97, de 10/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 460 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.32 Ordem nº 1380/97, de 16/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.33 Ordem nº 1400/97, de 18/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 14 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.34 Ordem nº 1483/97, de 31/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 133 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.35 Ordem nº 1606/97, de 21/8/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 2 140 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.36 Ordem nº 2156/97, de 21/10/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 400 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.37 Ordem nº 2245/97, de 30/10/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 568 180\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.38 Ordem nº 2318/97, de 11/11/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 341 300\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
 - 1.13.39 Ordem nº 2514/97, de 16/12/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 658 135\$00, pagamento autorizado pelo D 4.
- 1.14 Em período indeterminado, entre 1999 e 2001, houve obras de remodelação na parte do edifício da Câmara em que se encontravam os arquivos da comissão, tendo estes sido depositados em corredores anexos aos locais onde as obras decorriam, em precárias condições de guarda e conservação.
- 1.15 Aquando da inspeção da IGAT, o inspector só examinou os documentos de despesa relativos às festas arquivados junto das ordens de pagamento que se encontravam nos serviços de contabilidade e tesouraria.
- 1.16 Relativamente às designadas “festas do concelho”, os demandados entenderam organizá-las e pagar as despesas inerentes porque essas festas, além de proporcionarem à população fruição recreativa e cultural, ajudavam a promover o concelho, a mostrar dinamismo, a atrair investimento e a desenvolver o comércio local.
- 1.17 A concessão, autorização e pagamento das verbas nos moldes em que se processavam, como ficou provado, eram seguidos pelos vários intervenientes até à entrega à comissão de festas, no pressuposto de

que tais verbas se destinavam exclusivamente aos fins designados nas deliberações, não se havendo porém apurado que medidas haviam sido estabelecidas para que a comissão de festas justificasse, como, em que prazo e perante que entidade, o uso das verbas recebidas quando a documentação não ficasse a instruir as ordens de pagamento.

1.18 As festas para que foram concedidos os subsídios foram realizadas e as verbas constantes das ordens de pagamento identificadas em 1.13 foram todas entregues à comissão de festas.

1.19 Para audição sobre o relatório em que se apoiou a presente acção, a IGAT endereçou o ofício de fls. 481 ao Presidente da Autarquia, o 1º demandado, o qual deu a resposta que consta do of. nº 4325, a fls. 1154.

1.20 Sobre o relatório da IGAT foi, no âmbito da 2ª secção deste tribunal, preparado um relatório preliminar, subscrito por um técnico e 2 dirigentes, do qual consta que “a documentação recolhida não permite a imputação específica de responsabilidades”, sendo o relatório da IGAT, sem outras diligências, posteriormente remetido, mediante despacho do Exmo Conselheiro da Área, ao MP, nos termos do artº 76º, 2 do regulamento da 2ª secção.

1.21 Os demandados não foram ouvidos, em contraditório, quer sobre o relatório da IGAT quer sobre o relatório preliminar da 2ª Secção referido.

1.22 Nos anos de 1993 a 1997, por conta das verbas que recebeu da CMMC, conforme deliberações e ordens de pagamento referidas em 1.6, 1.13, a comissão de festas efectuou pagamentos nos montante de 11 973 505\$ (1993), 12 667 044\$50 (1994), 22 580 141\$50 (1995), 24 855 045\$50 (1996), 23 594 201\$50 (1997), valor este que resulta da dedução do cheque de fls. 888, no valor de 1 550 000\$00 ao valor de 25 144 201\$50, apurado pela perícia, saídas de dinheiro documentadas, nuns casos através de facturas, recibos e cheques, noutros, através de programas, regulamentos, contratos e cheques, noutros apenas por cheques, tudo como melhor se especifica no relatório de perícia, dele resultando quais os pagamentos que, apesar de não existirem facturas ou recibos, foi possível relacionar e como com os bens e serviços adquiridos e com as entidades fornecedores ou prestadoras ou com as iniciativas recreativas e culturais promovidas e com as empresas, pes-

soas ou grupos destinatárias de tais pagamentos, não ficando, todavia, determinado a que deliberações ou ordens de pagamento respeitam todos os pagamentos dados como efectuados.

- 1.23 Em 1997, as festas incluíram um torneio de atletismo com prémios em dinheiro aos participantes que ultrapassaram os mil contos e, de 93 a 97, foram dispendidas verbas com cortejos etnográficos, festivais de folclore e Zés Pereiras, sem que tenha sido possível precisar em que anos estas iniciativas se realizaram, quais os montantes dispendidos em cada uma delas, quando e a que entidades ou pessoas os pagamentos foram feitos, a quem foram feitos em dinheiro ou em cheque, sendo que as 2 formas de pagamento eram utilizadas e se tais pagamentos acrescem ou se integram, no todo ou em parte, nos dados como provados em 1.22.
- 1.24 Ao tomar as deliberações que tomaram e ao autorizarem as ordens de pagamento, os demandados que nesses actos intervieram agiram de forma livre e consciente, admitindo que a lei lhes facultava a promoção das festas, suportando a autarquia o seu custo, sendo esse o fim que tinham em vista ao concederem os apoios, e que as ordens de pagamento, emitidas como eram a favor da comissão promotora das festas e para realização das mesmas, e por essa entidade comprovadamente recebidas, eram regularmente autorizadas e emitidas.
- 1.25 Os demandados auferiam os vencimentos que se indicam no RI.
- 1.26 Dão-se como reproduzidos o doc. de fls. 15-17, que é parte do relatório da IGAT, de 10/3/98, elaborado pelo Inspector Manuel Gonçalves da Silva, no termo da inspecção ordinária ao município do Marco de Canavezes, a relação dos membros do executivo da CMMC, de 1993 a 1997, o of. de fls 481, da IGAT, os of. da CMMC nºs 4325, de 13/05/99 e 987, de 19/01/05 (fls. 1154e 1153), as actas, deliberações e ordens de pagamento a que se alude em 1.6 e 1.13, os docs apresentados pelo MP a comprovarem despesas e pagamentos (fls. 46 a 64 - ano de 1993, fls. 84-101 - ano de 1994, fls. 125-153 - ano de 1995, fls. 176-227 - ano de 1996, fls. 239-282 - ano de 1997), os docs apresentados pelos demandados, a comprovarem contratos, regulamentos, programas, despesas, ou outros factos dados como provados ou não provados (fls. 407-458, 511-930), os docs a que se alude nos m/ despachos de fls. 1051 e 1123, a acta de fls. 1208 e o relatório da perícia (fls. 964-1009) e docs para que remete ou em que se funda.

2. Factos não provados

Todos os que, invocados pelo MP ou pelos demandados, contrariam ou extravasam dos factos dados como provados e designadamente:

- 2.1 O que consta de 2.6 do RI, na parte em que refere que as despesas eram aprovadas pelo executivo para serem pagas, após efectuadas e documentalmente comprovadas pela comissão de festas e encaminhadas para os serviços contabilísticos da Câmara, sendo o pagamento autorizado por, pelo menos, 2 elementos do executivo municipal.
- 2.2 O que consta de 2.8, 2.9, 2.19, 2.20, 2.30, 2.31, 2.41, 2.42, 2.52, 2.53 do RI, na parte em que se refere que, contrariamente ao que fora deliberado, apresentados que foram ao executivo camarário documentos comprovativos de despesas nos montantes de 1 081 791\$, 1 561 775\$, 4 015 773\$, 2 682 164\$50, 5 555 439\$, nos anos, respectivamente, de 1993, 94, 95, 96, 97, o executivo deliberou, por cada um desses anos, assumir despesas nos montantes de 11 996 128\$, 10 443 557\$, 27 748 112\$, 24 500 000\$, 25 381 805\$.
- 2.3 O que consta de 2.10, 2.21, 2.32, 2.43, 2.54 do RI na parte em que se refere que os 7 primeiros demandados ou os 6 primeiros e o oitavo demandados, todos concordaram em conceder às comissões de festas apoios superiores às despesas efectivamente realizadas e comprovadas.
- 2.4 O que consta de 2.13, 2.24, 2.35, 2.46, 2.57 do RI, na parte em que relaciona os danos invocados com os factos dados como não provados, conforme 2.2 e 2.3.
- 2.5 O que consta de 2.11, 2.22, 2.33, 2.44, 2.55 do RI, na parte em que refere que o primeiro demandado assinou todas as ordens de pagamento aí referidas.
- 2.6 As verbas entregues às comissões de festas pela CMMC, na parte em que excedem os montantes pagos, como apurados em 1.22, foram utilizadas/não foram utilizadas para suportar despesas relacionadas com as festas, de acordo com as deliberações a que se alude em 1.6.
- 2.7 Os demandados agiram sabendo que com as deliberações dadas como provadas e com os pagamentos que em sua execução se viriam a realizar estavam a violar a lei e a causar prejuízos à autarquia.

- 2.8 Aquando do inquérito da IGAT, já referido, existiam no arquivo da comissão de festas todos os documentos legalmente exigíveis relativos aos pagamentos relacionados com as festas.
- 2.9 Houve o cuidado de obter e preservar em boa ordem todos os referidos documentos.
- 2.10 Os arquivos documentais da comissão de festas foram parcialmente destruídos no decorrer de obras de remodelação do edifício da CMMC efectuadas entre 1999-2000.

III

O direito

Os demandados invocam, nas contestações, que, na fase de averiguação dos factos que precedeu a propositura da presente acção, não foram ouvidos, omissão que entendem constituir nulidade.

Havendo relegado essa questão para a sentença, importa, tomando por base os factos que na matéria estão adquiridos, dela conhecer agora.

Na contestação plural, a questão é colocada nos seguintes, essenciais, termos:

- “1º: A inspecção levada a cabo pela IGAT constitui-se em procedimento administrativo que serviu de base ou fundamento para a decisão posterior da acusação dos ora contestantes (...);
- 2º: (...) os ora contestantes nunca foram ouvidos em qualquer momento desse processo, acerca de tal matéria;
- 3º: Nunca lhes foi concedido o exercício do seu direito de audição, através do qual poderiam não só carrear àqueles autos de inspecção factos relevantes ao reconhecimento de exclusão de qualquer ilicitude e responsabilidade, como também fornecer documentos de prova a tal conducentes”.

E em conformidade entendem poder concluir que houve “omissão de uma formalidade essencial, o que determina a nulidade do procedimento administrativo e dos actos consequentes, nos termos das disposições conjugadas dos artºs 8º, 100º e seg.s e 133º, nºs 1 e 2, al. i), todos do Código do Procedimento Administrativo”.

Vê-se das respectivas contestações individuais, que igual questão suscitam os outros 2 demandados.

O MP sustenta que, embora os demandados não extraíam da alegação consequências em termos processuais, “certamente por não as haver”, a entender-se que eles “questionam as condições de procedibilidade da presente acção”, a nulidade que invocam não existe “já que o contraditório foi exercido pela IGAT, a resposta está subscrita pelo 1º demandado e até está indicada como prova no requerimento inicial”. Mais diz o MP que, ainda que a nulidade fosse procedente, ela “nada releva em sede jurisdicional”, pois que o “relatório da IGAT apenas serviu de suporte factual a esta acção, cujos factos estão sujeitos a prova a produzir em sede de julgamento, sendo que é no processo, como sucede, que o contraditório se exerce, com todas as garantias processuais”.

Colocam-se, pois, ao tribunal **2 questões**, uma de facto, a outra de direito:

- 1ª Foram ou não ouvidos os demandados, antes da propositura da acção, sobre os factos que nesta lhes são imputados?
- 2ª Não havendo sido, que consequências tem essa falta?

1ª questão

Esta resolve-se pelo exame dos factos provados (supra II, 1.19, 1.20, 1.21).

De 1.19 decorre que, no seio da IGAT e sobre o relatório foi ouvido o Presidente da Câmara, o 1º demandado, como representante da autarquia e de 1.20 que a 2ª Secção do Tribunal nada acrescentou às diligências efectuadas pela IGAT.

A audição da autarquia não substitui a dos que devam ser chamados a assumir responsabilidades, pois que os interesses que uma e outra audição acautelam são diferentes.

Em coerência, pois, com o que resulta de 1.19 e 1.20, em 1.21 está **adquirido que os demandados não foram ouvidos**, quer no seio da IGAT, quer no âmbito da 2ª Secção.

Dada como certa a falta de audição dos responsáveis, mais complexo é saber que consequências daí decorrem.

2ª Questão

Sobre esta, os demandados alegam que a falta de audição na fase do inquérito gera **nulidade fundada em preterição de uma formalidade essencial**, a qual afecta o inquérito realizado e actos consequentes, nos termos dos artºs 8º, 100ºss/ e 133º, 2, i) do CPA.

Por esta via terão os demandados pretendido induzir que o pretenso vício, ocorrido em procedimento anterior, repercute nesta acção, pondo em causa a possibilidade de nela se produzir decisão de mérito, pretenção que o MP rejeita.

Essa é a questão: **a falta de audição dos responsáveis, ora demandados, nos termos que ficou estabelecida, tem consequências nesta acção? E tendo, que consequências?**

Para responder, temos que analisar:

- A A presente acção depende ou não de procedimento prévio tendente a concretizar os factos com imputação aos responsáveis?
- B Dependendo, a audição dos indigitados responsáveis é facultativa ou obrigatória?
- C Sendo obrigatória, que tratamento processual há-de ter a sua falta quando, como é o caso, foi tempestivamente invocada nesta acção?

A) A dependência de procedimento prévio

A acção, como se vê do requerimento do MP, é uma acção de julgamento de responsabilidades financeiras [de natureza reintegratória], como tal prevista no artº 58º, 1, b) e 3 da lei 98/97.

Porque está só em causa a responsabilidade reintegratória, a tramitação a tomar em conta é a que resulta do disposto na al. a) do artº 80º onde se dispõe: “o processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei e, supletivamente: a) No que respeita à 3ª Secção, pelo código do processo civil”.

Em processo civil, como é sabido, a generalidade das acções é proposta por quem tenha legitimidade para agir, independentemente de qualquer procedimento específico prévio à acção: o autor obtém conhecimento dos factos pelos seus meios, reúne as provas e propõe a acção, o réu contesta e apresenta as suas provas e, em conformidade com a prova produzida, o tribunal conhece dos factos e julga de acordo com o direito.

Se assim é no domínio da presente acção, a posição do MP de desvalorizar eventuais vícios ocorridos no procedimento que antecedeu a propositura, é compreensível: procedimento jurisdicional que não pressupõe a necessária existência de um procedimento pré-jurisdicional, não tem, em princípio, que conhecer de vícios que neste ocorram ou mesmo da falta dele.

Há, porém, situações em que o procedimento jurisdicional não pode alhear-se do que ocorra em procedimento que lhe seja prévio, podendo ser de variada ordem as consequências que emergem da falta ou das insuficiências do procedimento prévio.

Genericamente, isso sucede:

- Quando (vg contencioso administrativo anulatório, impugnação de despedimento em processo laboral) o processo jurisdicional tem por objecto conhecer de certa decisão proferida em procedimento prévio, ele não pode deixar de examinar os vícios que neste tenham ocorrido susceptíveis de inquinar a decisão impugnada. Veremos adiante, como é dada relevância, em contencioso anulatório, por exemplo, à falta de audição dos interessados, falta que não obsta ao

conhecimento do mérito pois que o objecto da acção é precisamente o exame dos vícios que podem ter determinado a invalidade da decisão administrativa recorrida.

- Quando (vg processo penal) a fase de julgamento é obrigatoriamente precedida de inquérito ou de instrução, se eles forem omitidos, isso gera nulidade insanável (artº 119º, d), CPP), de que o juiz de julgamento pode, oficiosamente, conhecer. Já a insuficiência de inquérito ou de instrução e a omissão posterior de diligências que pudessem reputar-se essenciais para a descoberta da verdade, são vícios que, se forem arguidos em tempo, geram nulidade (artº 120º, 2, d), CPP).
- Quando (vg acção administrativa para reconhecimento de um direito ou suspensão de eficácia do acto administrativo – artºs 69º e 76º da LPTA85) a propositura da acção judicial está condicionada à verificação de certos pressupostos ou requisitos, o juiz naturalmente é chamado a conhecer da verificação ou não deles.

E mesmo no domínio do processo civil, há exemplos de acções que só podem ser propostas quando precedidas de adequado procedimento destinado a reconhecer a viabilidade do pedido (vg a acção de investigação da maternidade prevista no artº 1808º, 4 CC ou a acção de impugnação de paternidade prevista no artº 1841º, CC).

Como há ainda, em processo civil, os casos em que o tribunal é chamado a pronunciar-se sobre a influência de acções ou de procedimentos que correram fora do seu âmbito e que possam conduzir à absolvição da instância, como sejam os casos de litispendência ou de caso julgado (artº 494º, i), CPC), a falta de autorização ou de deliberação que o autor devesse obter para propôr a acção (artº 494º, d) CPC), a preterição do tribunal arbitral necessário ou a violação da convenção de arbitragem (artº 494º, j) CPC).

São, pois, muitas e de variada ordem as situações que, ocorrendo antes de proposta determinada acção, o tribunal pode ser chamado a analisar por poderem determinar consequências, nomeadamente, impeditivas do conhecimento do mérito.

Dito isto, importa examinar se algo de semelhante ocorre na presente acção, para o que, sendo subsidiária a aplicação do CPC, e só se prevendo que ela opere na fase jurisdicional, ou seja, depois de proposta a

acção, antes de ver o que resulta do CPC, há que tomar em conta o que na lei 98/97 se dispõe.

O MP funda a presente acção, como se disse, em relatório de órgão de controlo interno, no caso, a IGAT.

Esses relatórios são enviados ao Tribunal de Contas *“sempre que contenham matéria de interesse para a acção do tribunal, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras”* (artº 12º, 2, b)).

A lei 98/97 não especifica que tratamento há-de ser dado aos relatórios dos órgãos de controlo interno, omissão que o artº 76º do Regulamento da 2ª Secção em parte terá querido suprir ao estabelecer no nº 1 que os relatórios *“seguirão os tramites e terão o destino que for determinado pelo Juiz da Área”* e no nº 2 que serão remetidos ao MP quando evidenciem *“situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras”*.

Se bem reparamos, o que o nº 2 do Regulamento prevê que esses relatórios contêm, como pressuposto da necessária remessa ao MP, é o mesmo que os relatórios de auditoria do tribunal não-de conter para, de acordo com o nº 3 da al. g) do artº 54º, nº 2 do artº 55º e nº 1 do artº 57º da lei 98/97, necessariamente deverem ser remetidos ao MP: **uns e outros são remetidos quando “evidenciem” infracções e a remessa tem por fim “serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais” (ver artº 57º, 1, in fine).**

Foi por tomar isso em consideração que o MP, de posse do relatório, entendeu poder requerer julgamento, ao abrigo dos artºs 89º ss/.

E que o relatório da IGAT foi havido, para o efeito, como se de um relatório de auditoria do tribunal se tratasse, vê-se pela espécie de acção proposta, acção ao abrigo do nº 3 do artº 58º, o qual prevê:

“o processo de julgamento da responsabilidade financeira visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria elaborados fora do processo de verificação externa de contas”.

Dentro do entendimento, que não está questionado, de dar tratamento idêntico aos relatórios do tribunal e aos relatórios dos órgãos de controlo interno, a opção do MP de recorrer ao nº 3 do artº 58º compreende-se.

E, não tendo havido verificação externa da conta, nem outra opção lhe estaria aberta, excluída como estava a espécie processual prevista no artº 58º, 1, a), 2.

Com efeito, deixando de parte o processo autónomo de multa previsto para as situações a que alude o nº 5 do artº 58º e o processo de fixação de débito aos responsáveis previsto para as situações a que alude o nº 4 do artº 58º, **a responsabilidade financeira reintegratória há-de efectivar-se ou mediante o “processo de julgamento de contas” previsto nos nºs 1, a) e 2 do artº 58º ou mediante o “processo de julgamento de responsabilidade financeira” previsto nos nºs 1, b) e 3 do artº 58º.**

Dizer, como diz a lei, que os factos a submeter a julgamento hão-de estar evidenciados em relatório de auditoria, significa que se trata de acção que o MP não pode propôr sem tal relatório.

A acção de responsabilidade financeira em curso é, pois, necessariamente tributária de um procedimento prévio tendente a averiguar os factos - auditoria ou procedimento equivalente -, posteriormente concretizáveis em relatório que constitui o indispensável suporte da acção 1.

Vejamos de seguida se a função do relatório ou a própria existência dele são influenciadas ou comprometidas pela falta, provada, de audição dos responsáveis. O que supõe que se examine a natureza e a função da audição dos responsáveis em processo conducente a relatório de auditoria.

¹ Que os relatórios de verificação externa de contas e de auditoria são “necessário pressuposto para o exercício da actividade jurisdicional”, ao abrigo, respectivamente, dos nºs 2 e 3 do artº 58º, pode ver-se no Parecer do CC/PGR 14/00. No mesmo sentido, ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *ibidem*, infra, nota 6, pg 31.

B) Carácter facultativo ou obrigatório da audição dos responsáveis

No CPA, a audição dos interessados, que é emanção do princípio da participação (artº 8º)², está prevista (artºs 100º e segs), como diligência prévia à decisão final do procedimento administrativo e é, em princípio, obrigatória, salvos os casos de inexistência ou dispensa (artº 103º).

Os “interessados” a ouvir determinam-se em função da natureza do procedimento e dos interesses em jogo, necessariamente se devendo ter como tais “aqueles a quem a decisão prejudica ou desfavorece”³.

Em procedimento que, além do mais, pode vir a dar como evidenciados factos susceptíveis de constituírem infracção financeira e os seus autores, estes, com a possibilidade de serem chamados, em ulterior acção, a suportar as consequências dos factos em que intervieram, têm todo o interesse, à luz do CPA, em se defenderem para evitar que tal acção seja contra eles proposta ou por forma a restringir as responsabilidades a efectivar.

O que à luz do CPA vem de dizer-se entronca no que resulta da lei 98/97, relativamente à extensão, ao conteúdo, à função e à forma como o “princípio do contraditório” há-de ser accionado no Tribunal de Contas.

Veja-se o nº 1 do artº 13º:

“nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro”.

A audição, cumulativa, do Serviço e dos responsáveis individuais justifica-se porque são diversos os interesses que um e os outros têm a defender no procedimento: o Serviço, relativamente a acto ilegal que lhe é comunicado, tem, em princípio, interesse em dar todo o apoio ao tribunal no esclarecimento das circunstâncias em que o acto foi pra-

² MARIO ESTEVES DE OLIVEIRA/OUTROS, (in Código do Procedimento Administrativo, Comentado, Almedina, 2ª ed, pg 123-4) consideram que “é mesmo em matéria de procedimento administrativo que o princípio da participação tem o seu campo de aplicação preferido”, representando a audiência prévia “o conteúdo legal mínimo do direito de participação”.

³ *Ibidem* 2, pg. 453.

ticado e em corrigir, minorar ou destruir os efeitos do acto ou proceder em sede disciplinar, civil, administrativa ou penal contra os responsáveis. Por seu turno, estes têm interesse em afastar a sua participação em tal acto, em desqualificá-lo como ilícito ou culposo ou em minorar as responsabilidades que admitam deverem assumir.

Ao ouvir-se o Presidente da Autarquia, **como representante desta e não como responsável pelos factos**, pois que isto não se especificou, deu-se cumprimento às normas referidas na parte em que impõem que se ouça a entidade pública ou o Serviço em cuja esfera jurídica hajam repercutido os factos.

Não se deu, porém, cumprimento a esses normativos, na parte em que impõem a audição daqueles que hajam praticado os factos, os quais tão pouco, como se disse, foram indicados, havendo-se, ao contrário, referido que os elementos disponíveis não permitiam essa indicação (supra, II, facto provado 1.20).

O MP, quando refere que a falta de audição dos responsáveis não obsta ao conhecimento do mérito na presente acção, parece desinteressar-se em absoluto da tramitação que foi dada à preparação e confirmação do relatório bastando-se, quanto ao contraditório, que ele tenha lugar na fase jurisdicional.

Deve dizer-se que o nº 2 do artº 13º parece dar conforto a esse entendimento.

Diz-se aí:

“Aos responsáveis nos processos de efectivação de responsabilidades, bem como nos processos de multa, é assegurado o direito de previamente serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repôr ou a pagar”.

Pois que os processos que aí se referem só têm início com o requerimento do MP (artº 90º), a audição aí prevista teria lugar na contestação.

Leitura que o nº 3 reforçaria quando prevê que *“a audição faz-se antes de o tribunal formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação”.*

Conjugando os nºs 2 e 3 teríamos então que o contraditório se faria “antes de o tribunal formular juízos públicos de (...) condenação” (nº 3), o que estaria em consonância com o “previamente” do nº 2.

Num sistema de efectivação de responsabilidades financeiras inteiramente reconduzido à tramitação normalizada do processo civil, essa seria, como se viu, a solução normal.

Repare-se que é bem ténue em muitos casos a fronteira que separa a responsabilidade financeira dos dirigentes da Administração Pública da responsabilidade civil, sendo que, quando nesta incorrem, ninguém sustenta que haja a necessidade de uma dupla audição, primeiro, antes de proposta a acção, depois no curso desta. Nestes casos, como na generalidade das acções cíveis, a entidade com legitimidade para demandar mune-se dos elementos que considera indispensáveis e propõe a acção, com as respectivas provas, sendo o contraditório exercido na própria acção.

Só que a efectivação das responsabilidades financeiras tem um quadro normativo específico que não pode deixar de ser levado em consideração.

Por um lado, como ficou referido, esta acção não pode ser proposta sem que haja um procedimento prévio desaguando no relatório que lhe há-de servir de suporte.

Por outro, se os nºs 2 e 3 do artº 13º tivessem em vista apenas garantir a audição dos demandados no processo jurisdicional, esses dispositivos seriam supérfluos, garantida como está essa audição quer por via da aplicação subsidiária do processo civil (artº 80º, a)), quer por via da citação prevista no artº 91º.

Ademais, se “previamente”, no nº 2, entronca em “antes da condenação”, no nº 3, tratar-se-ia de redundância inútil. Se, ao contrário, “previamente”, no nº 2, reporta à imputação dos factos aí prevista, querer simultaneamente reportá-lo ao nº 3 seria contraditório, pois do nº 2 resultaria que a audição se faz antes de imputados os factos e no nº 3 consta que se faz antes da condenação, ou seja, depois de imputados os factos mediante o requerimento do MP.

Por fim, não faz qualquer sentido reportar o “*previamente*” do nº 2 a facto (a “*condenação*”) que só o nº 3 enuncia.

O advérbio “*previamente*” há-de reportar-se a facto previsto no nº 2 e, reportando-o, com ele se quer significar que a audição há-de ter lugar antes de instaurados “*os processos de efectivação de responsabilidades*” a que se alude no início do nº 2 e, mais precisamente, antes de aos responsáveis serem “*imputados*” os factos (3º segmento do nº 2), imputação que se deve ter como realizada com a aprovação dos relatórios, que concretizando os factos e os responsáveis, evidenciem a existência de infracções financeiras, o que se compagina com a regra do nº 3 de que a audiência se faz antes do juízo de apreciação ou de censura.

Os nºs 2 e 3 têm em vista, portanto, garantir a audição dos responsáveis na fase pré-jurisdicional, salvo o segmento do nº 3 a garantir que também tenha lugar antes da “*condenação*”, o qual necessariamente reporta à fase jurisdicional. ”

No caso em apreço, isso significa que, omitida que foi a audição pela IGAT, ela não poderia deixar de ter lugar antes de se darem como evidenciados os factos para o efeito de ser ordenada a remessa ao MP para eventual propositura da acção. Por isso, se prevê expressamente que o relatório de auditoria há-de conter a “*opinião dos responsáveis no âmbito do contraditório*” (artº 54º, 3, e)).

Estabelecendo o legislador 2 fases no processamento das infracções financeiras de carácter reintegratório, a cargo de instâncias distintas, a 1ª desaguando na aprovação de relatório consubstanciando juízo de apreciação ou de censura, para remessa ao MP, e a 2ª podendo conduzir a juízo de condenação, na sequência da acção do MP, compreende-se que o nº 3 do artº 13º preceitue, integralmente, que qualquer desses juízos deve ser precedido da audição dos responsáveis.

Isto tem sido pacífico relativamente aos relatórios das auditorias do próprio tribunal.

E, por muito que se queira simplificar, o mesmo não pode deixar de observar-se. no que concerne aos relatórios dos órgãos de controlo interno, quando eles se destinem a servir de suporte à propositura

de acção de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos artºs 57º, 1, 58º, 3 e 89º.

Não tendo os responsáveis sido ouvidos e sendo obrigatória a audição, damos como violadas as normas referidas.

Resta saber que consequências daí retiramos para a presente acção.

C) O tratamento processual da falta de audição dos responsáveis

A lei 98/97 nada dispõe sobre as consequências da falta de audição dos responsáveis quando, apesar dela, seja proposta acção de responsabilidade financeira.

A questão tem, portanto, que equacionar-se à luz de outros instrumentos.

Em abstracto, 2 linhas de solução se oferecem ao intérprete: a de considerar que a falta de audição, violando a lei, não é cognoscível na acção jurisdicional ou que é.

Tratando-se de vício que ocorre em procedimento não jurisdicional, o recurso ao CPA é útil para caracterizar o vício, pendendo a doutrina e a jurisprudência para o entendimento segundo o qual a falta de audição gera anulabilidade do acto, salvo situações específicas geradoras de nulidade, vícios de que, como é sabido, a jurisdição administrativa conhece em sede de recurso anulatório do acto 4.

Sucedo que o nº 2 do artº 96º da lei 98/97 prevê que

⁴ A doutrina e a jurisprudência convergem em reconduzir o direito de audição dos interessados no procedimento administrativo ao direito constitucional de participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas que lhes respeitem (Constituição, artº 267º, 5). Nota-se alguma divergência quando se trata de qualificar o vício da falta de audição, sendo esta obrigatória, mas prevalece a ideia de que a regra é a da anulabilidade, nos termos do artº 135º, CPA (Ac. STA, de 6/1201, Pº 47 907), salvo os casos de nulidade que seja possível integrar nos artºs 133º, 1 ou 133º, 2, d), CPA. Quando está em causa o direito de defesa (vg falta de audição em processo contraordenacional ou em processo disciplinar), a regra é a da nulidade, insuprível, como, por exemplo, se refere no artº 42º do Estatuto Disciplinar. (supra, ibidem 2, pg 448-450).

“não são recorríveis os despachos interlocutórios dos processos da competência das 1ª e 2ª Secções nem as deliberações que aprovem relatórios de verificação de contas ou de auditoria (...)”.

Significa isto que as eventuais violações da lei, sejam quais forem, que sejam praticadas no curso da aprovação dos relatórios, são jurisdicionalmente insindicáveis?

Se assim é, isso significa que boa parte dos dispositivos da lei 98/97, designadamente os que enquadram a actividade da 2ª Secção dirigida à realização de acções que culminam na aprovação de relatórios, não são verdadeiras normas jurídicas, mas meras indicações, recomendações ou sugestões procedimentais. Nomeadamente, da violação da garantia que o legislador diz assegurar aos responsáveis de infracções, de serem ouvidos antes de o tribunal emitir juízos de apreciação ou de censura, não poderiam, na fase jurisdicional, retirar-se consequências.

Se a aprovação dos relatórios fosse objecto de recurso deixava de ter sentido a actual acção de responsabilidade financeira colocada na iniciativa do MP. A confirmação jurisdicional de relatório evidenciador de infracções financeiras logicamente concluiria pela condenação ou absolvição dos responsáveis.

Ao escolher, em vez do recurso, a acção da iniciativa do MP, o legislador fez a opção legislativa que lhe pareceu mais apropriada.

Uma coisa, porém, é determinado acto não estar sujeito a controlo jurisdicional mediante recurso directamente dirigido a revogá-lo ou a declará-lo nulo, controlo que a lei rejeita no que toca à referida actividade da 2ª Secção, outra coisa é a possibilidade de no processo jurisdicional se conhecer de vícios que, arguidos tempestivamente, não devam considerar-se sanados.

É a natureza do vício e a influência que ele possa ter tido na fase não jurisdicional bem como a que possa repercutir na fase jurisdicional que se afiguram determinantes para, caso a caso, estabelecer as respectivas consequências.

Nomeadamente, sob pena de os degradar ou desqualificar como tais, **os pressupostos de que a lei faz depender a possibilidade de se instau-**

rar a acção de efectivação de responsabilidade financeira não pode- rão subtrair-se ao controlo jurisdicional.

Se a propositura de uma acção está condicionada a certos pressupostos, o tribunal que tem de a julgar não pode deixar de conhecer deles.

Sem esse controlo, eles revertem em requisitos com carácter contingente que não necessário, facultativo, que não obrigatório.

A presente acção, inserindo-se no n.º 3 do art.º 58.º, “*visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria*”, para o efeito, como se disse, havendo o MP dado ao relatório da IGAT tratamento idêntico ao dos relatórios do tribunal. Sem isso, o relatório da IGAT não poderia ter servido para dar suporte a esta acção e sem esse suporte, uma acção com o presente objecto (reintegração de pagamentos indevidos) só poderia ser proposta ou com base em relatório de auditoria do tribunal (citado n.º 3) ou com base em relatório de verificação externa de contas (n.º 2 do art.º 58.º).

O problema é que, por falta de contraditório e não só, como veremos, o relatório da IGAT não estava em condições de ser confirmado como relatório evidenciador de factos constitutivos de responsabilidade financeira e seus autores para o efeito de dar suporte à presente acção.

Acção que foi, portanto, proposta fundada em pressuposto - a existência de relatório de auditoria - inexistente.

A falta do contraditório, além de representar sempre, como vimos, violação de importante garantia legal dos responsáveis, tem, em regra, influência na concretização dos factos, na sua caracterização como violação de dada norma legal e na imputação deles aos seus autores o que, depois, se irá reflectir na formulação do requerimento inicial por parte do MP 5.

⁵ No Proc. Audit. 21/00, 1.ª S (fiscalização concomitante do Instituto de Reinserção Social), num caso em que os presumíveis responsáveis estavam “parcialmente identificados”, o MP, prevalecendo-se de entendimento contrário ao que nos presentes autos preconiza, absteve-se de propôr a acção considerando que o exercício do contraditório, que não teve lugar, é “fundamental para a própria concretização do requerimento a formular pelo Ministério Público, tendo em vista a efectivação da responsabilidade financeira”. Abstenção a que igualmente se remeteu perante relatório da DGO, na sequência de inquérito ao INAC ((P.º MP 14/02), aí havendo considerado, perante a falta de contraditório, que “não é possível

Assim, na fase de aprovação ou confirmação de relatório, a audição dos responsáveis é susceptível de influenciar o conteúdo do relatório, quer no que concerne aos factos, quer na imputação deles aos responsáveis, quer o juízo de apreciação feito pela 2ª Secção.

E, apesar de o MP não estar vinculado às qualificações jurídicas constantes do relatório (artº 89º), o conteúdo deste naturalmente influencia a decisão do MP de propôr ou não a acção, de lhe fixar o objecto e de fazer a imputação dos factos aos responsáveis

Situação que no caso é manifesta, pois que:

- a) O relatório da IGAT faz uma descrição lacónica dos factos - existência de pagamentos não documentados -, não os caracteriza como alcance, desvio de dinheiros ou pagamentos indevidos e não dá como verificada a existência de danos sem contrapartida efectiva, aspecto que não foi minimamente indagado.
- b) O relatório da IGAT não diz se a ilegalidade ocorreu na fase da concessão dos apoios, na fase da entrega do dinheiro à comissão de festas ou na fase da aquisição dos bens e dos serviços pela comissão de festas ou em todas elas.
- c) O relatório da IGAT não indica as normas violadas e, portanto, as concretas infracções praticadas.
- d) O relatório da IGAT não indica os responsáveis e a 2ª S diz mesmo que o relatório não contém elementos que permitam indicá-los e, menos ainda, quantificar as respectivas responsabilidades.
- e) O relatório da IGAT não permite concluir se o difuso ilícito foi praticado com negligência ou com dolo.

Perante tamanho vazio, ferido o que deveria ser o núcleo essencial do relatório evidenciador de responsabilidades financeiras, não concretizado o que concretizar importaria (os factos, a norma que os pune, as pessoas a que se imputam, a culpa), temos que concluir que, em bom rigor, falta o relatório de auditoria ou equivalente, para os fins dos artºs 54º, 55º, 57º, 1, 58º, 3 e 89º.

falar em rigor da existência ou conformidade de uma auditoria quando esse princípio não foi respeitado”.

Vazio e falta que a inexistência de contraditório adensa e torna mais manifesta.

A lei 98/97 dá grande liberdade às instâncias de auditoria para definirem que entidades vão fiscalizar, como e quando, para optarem por verificações externas de contas ou por auditorias a certos actos e procedimentos, para determinarem os planos, os métodos, as técnicas, os actos, as diligências e as avaliações a levar a cabo. Mas **para que os relatórios, incluindo os dos órgãos de controlo interno 6 possam servir de suporte a acções de responsabilidade financeira reintegratória, a lei contém, pelo menos, 2 normas que impreterivelmente não-de ser cumpridas:** uma é a exigência do contraditório aos indiciados responsáveis antes da aprovação do relatório (artº 13º), a outra é que o relatório aprovado concretize os factos e as provas a partir dos quais possa ter-se como evidenciado que foi praticada infracção financeira e qual, bem como os responsáveis e, tratando-se de responsabilidade reintegratória, que montante a cada um deles é de imputar a título de alcance, desvio, pagamento indevido ou não obtenção de receita (artº 54º, 3, g) e 59º, 60º).

Quando a indefinição dos factos sugere a possibilidade de infracções diversas e quando eles não permitem formar um juízo sobre quem foram os responsáveis e se agiram com dolo ou culpa (elementos, note-se, essenciais para que a infracção exista), a solução não pode ser a de passar ao MP relatório inconclusivo para que ele escolha o cenário que tenha como mais plausível, mas antes a de aprofundar a averiguação para dar cumprimento às normas referidas. De outro modo, está-se a promover o que o legislador manifestamente quis evitar, ou seja, que “com insuficiente fundamento se levem a julgamento, com a carga negativa que isso tem, para o exercício dos respectivos cargos, políticos ou altos dirigentes da Administração” 7.

E isso, com o inconveniente acrescido, de se transferirem, como foi o caso, para a fase jurisdicional indagações de carácter pericial ou

⁶ Como escreve ALFREDO JOSÉ DE SOUSA (*O Ministério Público no Tribunal de Contas de Portugal*, Revista do Tribunal de Contas, nº 31º, pg 30), reportando-se ao que acima designamos de “núcleo essencial” do relatório para o fim de dar suporte a acção de responsabilidade financeira (a concretização dos factos, das normas violadas, dos responsáveis – artº 54º, 3, g)), “igual exigência é feita para os relatórios de auditoria a realizar pelos organismos de controlo interno (...) e que devam ser remetidos ao tribunal de contas (artº 12º).

⁷ Citação retirada de documento dos magistrados do Ministério Público no Tribunal de Contas (apud *ibidem* 6, pg 33).

técnico-contabilístico que é desejável levar a cabo no processo de auditoria ou afim, ao aprovar o relatório se fazendo ou não a validação de tais indagações, juízo que pela sua alta credibilidade há-de, em princípio, dar conforto à decisão do julgador

É essa articulação que o legislador quis ao prever que acções de responsabilidade como esta devem ser suportadas em relatório de auditoria ou de verificação externa de conta.

“O direito de previamente serem ouvidos” que a lei assegura aos responsáveis, no quadro da aprovação de tal relatório obsta a que eles possam ser accionados de surpresa, permite-lhes, mediante a defesa, porventura evitar que tal suceda, e tem ainda a virtualidade de dar acrescida consistência aos factos, os quais, quando a acção é proposta se podem ter com forte probabilidade como adquiridos 8.

Por isso, a falta de audição compromete quer o direito de defesa dos responsáveis quer o êxito da acção de responsabilidade, o que no caso vertente, em razão de tudo o que se deixou dito, é patente.

O sistema podia ser outro: menos garantístico, menos seguro, mais simplificado.

Mas não é.

E não é porque o legislador entendeu que, em acção como aquela de que ora se trata, não se deveria accionar sem estarem concretizados os factos a que, sem prejuízo da liberdade de qualificação jurídica, o MP deve ater-se e sem ter sido motivadamente feita a sua imputação, matérias em que o prévio contraditório tem, como se disse, função estruturante e, como tal, decisiva e incontornável9.

⁸ Que essa é função do contraditório, reconhece-o o Manual de Auditoria e Procedimentos (vol I, pg 126) deste Tribunal quando refere que “(...) o contraditório deve, na medida do possível, permitir o apuramento da verdade em matéria de facto”.

⁹ No despacho sobre o INAC (supra, nota 5), o MP alude com pertinência ao regime de aplicação de coimas por irregularidades detectadas nas contas dos partidos, as quais o MP só promove, tendo presente acórdão do tribunal constitucional a dar como consistentes as conclusões de prévia auditoria na qual o exercício do contraditório é necessariamente assegurado. Ou seja: auditoria, contraditório, acórdão do TCONS a ratificar as conclusões da auditoria e só depois a promoção do MP para aplicação das coimas. O paralelismo deste garantístico procedimento, com o que acima se sustenta ter sido previsto para a efectivação de responsabilidades financeiras de cariz reintegratório, é evidente.

Se para propôr uma acção se definem requisitos ou pressupostos, da falta deles e das consequências não pode deixar de conhecer-se na própria acção.

No caso, em razão de quanto antecede, conclui-se **pela desqualificação como relatório, para os fins previstos nos artºs 54º, 57º, 58º, 3 e 89º, do documento em que se funda a acção, designadamente por omissão do contraditório.**

Essa desqualificação, equiparável que é à falta de relatório, representa, em termos processuais, a **inexistência de um pressuposto indispensável à propositura da acção, constituindo-se, por isso, como excepção dilatória inominada, que obsta a que o tribunal conheça do mérito da causa (artºs 493º, 2 CPC e corpo do artº 494º) e a que salve o processo em nome do princípio do aproveitamento dos actos 10.**

Embora a ilegalidade cometida se reflecta, como foi referido, em todo o processo jurisdicional, tecnicamente não nos parece que a situação seja de enquadrar na excepção prevista na al. b) do artº 494º, CPC (“nulidade de todo o processo”), sendo que o efeito seria o mesmo, pois vemos tal excepção como destinada a cobrir os casos do artº 193º, 1 CPC.

¹⁰ Na jurisdição administrativa, no domínio dos actos praticados no exercício de poderes vinculados, entende-se que o juiz só poderá aplicar o princípio do aproveitamento de acto administrativo inquinado por vício de forma quando, sem margem para dúvidas, possa concluir que ele não poderia ter outro conteúdo decisório (Ac. STA, de 19/03/03, Procº 123/03). Aplicando tal regra à falta de audiência dos interessados, não poderão retirar-se efeitos invalidantes ao vício quando exista a possibilidade de, pela audiência, eles poderem influir na determinação do sentido da decisão final (Ac. STA, de 02/06/04, Procº 1591/03), mas já a normal consequência anulatória se degradará em irregularidade irrelevante quando “através de um juízo de prognóse póstuma o tribunal possa concluir que a decisão tomada era a única concretamente possível” (Ac. STA de 14/05/02, Pº 47 825 e de 2/6/04, Pº 01591/03).

IV

Decisão

TERMOS em que absolvo da instância os demandados.

Sem emolumentos.

Lisboa, 14 FEV 05

Amável Raposo
(Juíz Conselheiro)

SENTENÇA 6/2005

PROCESSO DE JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS — DEVER DE COADJUVACÃO — REPOSIÇÃO DE VERBAS

SUMÁRIO

- I – No âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, regulada na Secção III da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o artigo 66º enuncia 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 que todos os responsáveis de organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.
- II - No caso dos autos, os factos provados evidenciam que o demandado teve um comportamento colaborante e diligente para com o Tribunal de Contas: não só prestou as informações solicitadas pelo Tribunal, como assumiu, através de acto administrativo que as situações referenciadas no Relatório da I.G. Finanças consubstanciavam infracções financeiras e justificavam reposições de património público. O Demandado terá, inclusive, excedido o âmbito do dever de coadjuvação que lhe impende enquanto responsável autárquico (artigo 10º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto), uma vez que só teria que informar o Tribunal se as situações descritas no relatório da IGF já estavam ou não regularizadas. Os responsáveis não podem ser sancionados por não terem diligenciado pela reposição de verbas se e enquanto os procedimentos se bastarem com análises e verificações de teor interno ou externo ou auditorias uma vez que, como é sabido, só a 3ª Secção é que tem competência para decidir da efectivação de responsabilidade financeira (artº 15º - nº 1 – c) e 79º - nº 2 da Lei nº 98/97).
- III - Não ficaram, assim, provados, os elementos constitutivos do tipo legal da infracção estatuída no artigo 66º nº 1 alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator
Morais Antunes

Processo nº 28-M/2004
Sessão de 20 Abril 2005

SENTENÇA

I – RELATÓRIO

- 1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, nº 1, alínea d), 66º-nº 1-c), 67º, 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento do Demandado D., imputando-lhe a prática da infracção prevista e punida no artigo 66º, nº 1, alínea c) e nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**

Articulou, para tal em síntese que:

- O Demandado, enquanto Presidente do Município de Penamacor (mandato iniciado em 2001) foi instado pelo Tribunal de Contas sobre a regularização de situações detectadas pela Inspeção-Geral de Finanças numa inspecção temática ao Município e que deu origem ao Processo nº 53/00 da IGF.
- Tal solicitação foi formalizada por ofícios de 15 de Julho e 23 de Outubro de 2003, a que o Demandado respondeu em 12, 17 de Novembro e 30 de Dezembro de 2003.
- Através do ofício de 30 de Dezembro de 2003 e respectiva documentação anexa, o Demandado informou o Tribunal de Contas, da resolução de algumas das situações que eram objecto de esclarecimento, propondo-se vir a esclarecer, ulteriormente, todas as demais.
- Desde então não mais o Demandado estabeleceu qualquer contacto com o Tribunal de Contas sobre este assunto.
- Não obstante, através do ofício nº 4.411 de 31 de Março de 2004, este Tribunal, por determinação do Exmo. Sr. Conselheiro da Área, voltou a contactar com o Demandado solicitando-lhe os esclarecimentos ainda em falta.
- Em 17 de Maio de 2004, pelo ofício nº 7.090, tornou a insistir-se com o Demandado pela resposta ao solicitado.
- O Demandado foi, ainda, objecto de nova interpelação, agora pelos serviços do Ministério Público neste Tribunal, através do ofício nº 13.009 de 29 de Junho de 2004 sem qualquer resposta.
- O Demandado agiu com a sua vontade livre e consciente, bem sabendo que tal procedimento lhe não era legalmente permitido.
- O Demandado deve ser condenado a pagar pela apontada infracção, a multa de 400 Euros.

2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando sucintamente que :

- O Demandado informou o Tribunal de Contas no seu ofício de 12/11/2003, que, por seu despacho de 05/11/2003, determinara o levantamento de todas as situações suscitadas, de molde a que se procedesse à reposição nos cofres da autarquia das importâncias indevidamente abonadas;
- E já em 30/12/2003 foi possível ao Demandado enviar ao Tribunal de Contas documentos comprovativos da regularização de algumas das anomalias apontadas.
- Sucede porém que, no que concerne ao apuramento e levantamento das situações, houve dificuldades na localização dos documentos dado o facto de, desde meados de Junho de 2003 até muito recentemente, ter o edifício da Câmara Municipal estado em obras com a inerente deslocação de processos para outros espaços, sendo que só no último trimestre de 2004 a situação voltou gradualmente à normalidade;
- Acresce que, no respeitante à reposição das quantias indevidamente recebidas e sua comprovação através de guias da Tesouraria da Câmara Municipal também houve sérias dificuldades na citação dos autarcas e funcionários que já não prestavam serviço à autarquia;
- E isto, quer porque se tinham aposentado, quer porque se tinham transferido, quer ainda porque deixaram de ser eleitos;
- Tendo o Demandado feito sucessivas diligências junto dos visados tendentes a efectivar a integral reposição das importâncias indevidamente recebidas;
- O que só conseguiu na íntegra e no passado mês de Dezembro de 2004, tendo-se apressado a logo informar disso mesmo o Tribunal de Contas;
- Nas circunstâncias concretas em que agiu, o Demandado não actuou com culpa, porque actuou da forma que foi capaz e com o cuidado a que estava obrigado, não lhe tendo sido possível evitar o atraso na regularização das situações e da sua comprovação documental perante o Tribunal de Contas.

O Demandado conclui 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. O Demandado é Presidente da Câmara Municipal de Penamacor desde 7 de Janeiro de 2002.
2. O Município fora objecto de uma Inspeção temática em 2000 efectuada pela Inspeção-Geral de Finanças e aí foram apuradas várias situações susceptíveis de constituírem irregularidades financeiras.
3. A Inspeção-Geral de Finanças comunicou ao Tribunal de Contas o resultado da inspeção temática o que neste Tribunal justificou a instauração de um dossier no departamento de Verificação Interna de Contas.
4. Em 15 de Julho de 2003, e pelo ofício 7564, o Tribunal solicitou ao Presidente, ora Demandado, que informasse sobre se as situações descritas nos itens 2.2.2.22 e 2.2.2.23 do processo 53/00 da IGF já estavam regularizadas.
5. Em 23 de Outubro de 2003, e face à ausência de resposta, o Tribunal insistiu junto do Demandado pelo ofício 12873.
6. Em 5 de Novembro de 2003, o Demandado proferiu um despacho em que determinava ao Serviço de Contabilidade do Município que procedesse ao levantamento das situações do Relatório da IGF que eram objecto do pedido de esclarecimento do Tribunal de Contas.
7. Em 12 de Novembro de 2003, pelo ofício 57/03, o Demandado informou o Tribunal de Contas das diligências em curso para regularização das situações e informava que existiam dificuldades na localização imediata dos documentos, uma vez que estavam em curso

- obras avultadas e profundas de melhoramento dos Serviços da Câmara. Nesse ofício o Demandado juntava, entre outros documentos, o seu despacho de 5 de Novembro de 2003 aludido no facto anterior.
8. Em 17 de Novembro de 2003, pelo ofício 58, o Demandado informava o Tribunal de Contas que se propunha regularizar as situações no prazo máximo de 15 dias úteis.
 9. Em 30 de Dezembro de 2003, pelo ofício 1307, o Demandado remeteu ao Tribunal de Contas os documentos comprovativos da regularização de algumas das anomalias apontadas, e informava que estava a tentar localizar alguns dos visados, em virtude de já não pertencerem aos quadros da autarquia, e esclarecia que logo que a situação fosse colmatada enviaria provas documentais desse regularização.
 10. Em 31 de Março de 2004, o Tribunal de Contas voltou a oficiar ao Demandado solicitando-lhe os esclarecimentos ainda em falta, o que reiterou em novo ofício – of. 7090 – de 17 de Maio de 2004 e onde se dava ao Demandado um prazo de resposta de 10 dias úteis.
 11. Em 29 de Junho de 2004, o Ministério Público junto do Tribunal de Contas, em ofício assinado pelo Procurador-Geral Adjunto, solicitava ao Demandado que esclarecesse com urgência as situações ainda não regularizadas bem como as razões do não cumprimento da injunção do Tribunal de Contas.
 12. Em 14 de Dezembro de 2004, o Demandado informava o Tribunal pelo ofício 256 que todas as situações do Relatório da IGF já tinham sido regularizadas, comprovando, mediante documentos, as reposições recebidas.
 13. As reposições ocorreram em 22, 25 e 26 de Outubro de 2004 e em 13 de Dezembro de 2004.
 14. Desde Janeiro de 2002 até meados de 2004, os serviços camarários confrontaram-se com dificuldades acrescidas para satisfazer e dar resposta aos procedimentos e solicitações pendentes em virtude das obras que foram efectuadas e que determinaram, entre outros factores de perturbação, a deslocalização do Departamento de Obras e a distribuição do arquivo por vários edifícios.
 15. O Demandado manifestou, por diversas vezes, ao seu Chefe do Gabinete a preocupação pelos atrasos na resolução das situações questionadas pelo Tribunal de Contas.
 16. O Demandado não deu resposta aos ofícios do Tribunal de Contas de 31 de Março e 17 de Maio de 2004 porque ainda não tinham sido regularizadas as situações em causa.

17. O Demandado estava convicto de que, apesar do lapso de tempo decorrido, a ausência de respostas aos ofícios referidos no facto anterior estava justificada pelo ofício de 30 de Dezembro de 2003 em que se comprometia a informar o Tribunal de Contas logo que as situações tivessem sido todas regularizadas.
18. Assim, e como já foi dado como provado no facto nº 12, logo que a última situação foi regularizada em 13 de Dezembro de 2004, o Demandado informou o Tribunal em 14 de Dezembro de 2004.
19. A regularização das situações naquelas datas resultou somente do facto de terem surgido dificuldades relevantes na notificação aos autarcas e funcionários que já não prestavam serviço à autarquia e à dispersão dos processos resultantes das obras já mencionadas.

Factos Não Provados

Todos os que directa ou indirectamente estejam em contradição com os factos dados como provados e, designadamente, que o Demandado tenha tido intenção de não obedecer ao Tribunal e que não tenha agido com o cuidado exigível face às circunstâncias apuradas.

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 c):

“A falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações”.

A norma em causa refere que a omissão tem que ser injustificada impondo, assim, como elemento do tipo infraccional que a conduta omissiva não seja susceptível de ser justificada no concreto circunstancialismo apurado.

- **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 apurada nos autos permite considerar que não estão verificados todos os elementos do tipo legal da infracção imputada ao Demandado uma vez que a falta de resposta ao Tribunal é justificada.**

Na verdade, os factos provados evidenciam uma disponibilidade permanente da parte do Demandado em colaborar e cooperar com o Tribunal de Contas apesar das situações susceptíveis de censura financeira terem ocorrido no mandato anterior em que o Demandado não exercia quaisquer funções autárquicas. Tal disponibilidade consolidou-se num compromisso assumido pelo Demandado para, através dos Serviços da Câmara, se regularizarem as situações referenciadas no relatório da I. G. Finanças até à reposição das quantias sindicadas no relatório.

Essa disponibilidade e compromisso formalizou-se pelo despacho de 5 de Novembro de 2003 proferido pelo Demandado, na sequência do ofício deste Tribunal de 23 de Outubro (factos nºs 5 e 6).

Em 12 de Novembro o Demandado informou o Tribunal das diligências que ordenara para a regularização das situações, das dificuldades e constrangimentos com que se deparava neste procedimento e remetia cópia do seu despacho de 5 de Novembro (facto nº 7).

Em 17 de Novembro, o Demandado voltou a comunicar com o Tribunal e em 30 de Dezembro de 2003 remeteu ao Tribunal documentação comprovativa da regularização parcial das reposições e informava que enviaria provas documentais logo que a regularização das reposições estivesse completa (factos nºs 8 e 9).

É certo que, posteriormente, o Demandado não respondeu aos ofícios de Março e Maio de 2004 em que o Tribunal lhe solicitava a documentação comprovativa das regularizações das restantes situações detectadas no Relatório da I.G. Finanças. Mas a ausência de resposta estava justificada uma vez que o Demandado havia esclarecido anteriormente que a documentação seria remetida logo que as situações estivessem regularizadas. E foi o que, indubitavelmente, se comprovou nestes autos: as reposições ocorreram em 22, 25, 26 de Outubro e 13 de Dezembro de 2004 e, logo a 14 de Dezembro, o Demandado disso informou e documentou o Tribunal – factos nºs 12, 13 e 18.

Entendemos, pois que, contrariamente ao peticionado, se evidenciou nos autos um comportamento colaborante e diligente do Demandado para com o Tribunal de Contas. Diligência essa que, em rigor, se nos afigura até como excessiva. Na verdade, o Demandado não só prestou as informações solicitadas pelo Tribunal como assumiu, através de acto administrativo – despacho de 5 de Novembro de 2003 – que as situações referenciadas no Relatório da I.G. Finanças consubstanciavam infracções financeiras e justificavam reposições do património público. Ora, como resulta evidente dos autos, não houve qualquer decisão judicial que tivesse julgado da existência de infracções financeiras reintegratórias e inerentes obrigações de reposição, imputáveis aos concretos responsáveis financeiros da gerência anterior à do Demandado.

Reafirma-se, assim, que o Demandado terá excedido o âmbito do dever de coadjuvação que lhe impede enquanto responsável autárquico e que

se prevê no artº 10º da Lei nº 98/97: só teria que informar o Tribunal de Contas se as situações descritas nos itens 2.2.2.22 e 2.2.2.23 do processo 53/00 da IGF já estavam ou não regularizadas. E nem o Tribunal de Contas pode sancionar qualquer responsável por não ter diligenciado pela reposição de verbas se e enquanto os procedimentos se bastarem com análises e verificações de teor interno ou externo ou auditorias uma vez que, como é sabido, só a 3ª Secção é que tem competência para decidir da efectivação de responsabilidade financeira (artº 15º-nº 1-c) e 79º-nº 2 da Lei nº 98/97).

Daí que, se o Demandado não tivesse proferido o despacho de 5 de Novembro de 2003 não haveria, sequer, legitimidade para o Departamento de Verificação Interna de Contas do Tribunal oficial o Demandado para este remeter “fotocópias dos documentos comprovativos das regularizações relativamente às situações descritas” no Relatório da I.G. F..

*

Concluimos já que a falta de resposta do Demandado aos ofícios de Março e Maio de 2004 foi justificada.

Concluimos, também, que o Demandado, ao “substituir-se” ao Tribunal de Contas diligenciando pela reposição integral das quantias que, segundo um Relatório da IGF, teriam sido indevidamente pagas a funcionários da autarquia em mandato anterior de outro Presidente, ultrapassou a diligência e a coadjuvação devidas ao Tribunal de Contas.

Do exposto, não se provaram os elementos constitutivos do tipo legal da infracção estatuída no artº 66º-nº 1-c) da Lei nº 98/97, sendo, assim, despiciendo analisar se se provou a culpa do agente. Na verdade, e como é sabido, não bastaria demonstrar a materialidade da conduta prevista na norma, era necessário comprovar o elemento subjectivo – a culpa do agente (artº 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97).

De todo o modo, também não se provou o dolo que vinha imputado à conduta do Demandado, nem se provou que não tinha agido com o cuidado exigível face às circunstâncias apuradas (v. factos não provados). O que sempre inviabilizaria a pretensão do Ministério Público e conduziria à absolvição do Demandado.

IV- DECISÃO

Pelos motivos expostos, decide-se:

- a) Julgar improcedente, por não provado, o pedido formulado pelo Ministério Público, e, em consequência, absolver o Demandado;**
- b) Não são devidos emolumentos, por deles estar o Ministério Público isento (artº 20º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio)**

Registe e Notifique.

Lisboa, 20 de Abril de 2005

O Juiz Conselheiro

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

DECISÃO N.º 19/2005 – SRTCA

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO – CONCURSO PÚBLICO – CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO – PREÇO – VISTO COM RECOMENDAÇÃO

SUMÁRIO

1. A fórmula de cálculo do factor preço é inadequada quando são fixados dois critérios para o cálculo da pontuação, e não apenas um.
Não é possível comparar propostas, respeitando a proporcionalidade, mediante a aplicação de fórmulas diferentes consoante o preço apresentado.
2. A proposta de mais baixo preço deve ser a melhor pontuada no factor preço, cabendo às restantes uma pontuação inferior, calculada proporcionalmente.
A rejeição das propostas de preço anormalmente baixo tem um procedimento próprio, não podendo a fórmula de cálculo deste factor servir para esse efeito. Inversamente, no sentido de evitar os preços mais elevados, a entidade pública pode alterar a relação preço/qualidade, aumentando a ponderação do factor preço.

O Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 035/2005
Sessão ordinária de 02.06.2005

DECISÃO

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de aquisição do serviço de elaboração de uma proposta de Plano de Ordenamento da Orla Costeira – Troço Feteiras/Lomba de São Pedro, integrando os concelhos de Ponta Delgada, Lagoa, Vila Franca do Campo, Povoação e Nordeste – São Miguel, celebrado, em 5 de Agosto de 2004 com uma adenda de 25 de Fevereiro de 2005, entre, por um lado, a Região Autónoma dos Açores (através da

Secretaria Regional do Ambiente e do Mar – Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos) e o Instituto da Água e, por outro, o consórcio formado por Quaternaire Portugal, Consultadoria para o Desenvolvimento, SA, e OA – Oficina de Arquitectura, Urbanismo, Construções e Imagens Visuais, Lda, pelo preço de 423 500 euros, acrescido de IVA.

2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto ao critério de adjudicação utilizado no concurso público internacional.
3. Relevam os seguintes factos:
 - a) O critério de adjudicação fixado no programa do concurso (artigo 26.º), e divulgado no anúncio (n.º 16) é o da proposta economicamente mais vantajosa e implica a ponderação dos seguintes factores:
 - Qualidade técnica da proposta de serviço: 70%;
 - Preço: 30%.
 - b) No tocante ao factor preço, o programa do concurso estabelece o seguinte:

Se

—
$P_i \leq (P + (0,5 \times \sigma P))$

em que:

P_i – preço (expresso em contos) apresentado pela proposta a avaliar;

σP – um desvio padrão da população constituída por todos os preços objecto de avaliação;

com recurso à seguinte função:

$$P_i = 20 - [0,2 \times (P_i/1000)]$$

Se

—
$P_i > (P + (0,5 \times \sigma P))$

com recurso à seguinte função:

$$P_i = 20 - [0,3 \times (P_i/1000)]$$

- c) Apresentaram-se a concurso, e foram admitidos, cinco concorrentes, tendo as respectivas propostas sido classificadas como segue:

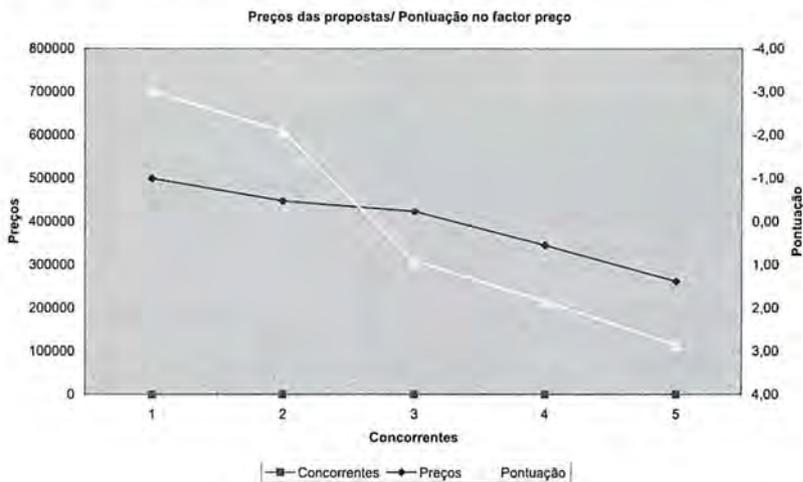
Concorrentes	Valor (euros)	Critérios de adjudicação (pontuação ponderada)		Classificação final
		Qualidade técnica da proposta (70%)	Preço (30%)	
QUATERNAIRE, RECURSOS HUMANOS, S.A. (Portugal) / AO – Oficina de Arquitectura, Urbanismo, Construções e Imagens Visuais, Lda.	423 500	11,52	0,91	12,42
FBO, Consultores / ECO-SERVIÇOS, Gestão de Sistemas Ecológicos Lda / INTERSISMET – Sociedade de Gestão de Projectos Internacionais, Lda.	261 500	9,30	2,85	12,15
HIDROPROJECTO, Engenharia e Gestão, S.A. / PLURRAL – Planeamento Urbano, Regional e de Transportes, Lda, IESE, Instituto de Estudos Sociais e Económicos	345 000	9,77	1,85	11,62
CISED, Consultores Lda. / CONSULMAR – Projectistas e Consultores, Lda.	500 000	11,92	- 3,02	8,90
PAL – Planeamento e Arquitectura, Lda.	447 571,35	8,53	- 2,08	6,46

- d) Quanto ao critério de adjudicação, o Senhor Director Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos alegou¹:

¹ Ofício n.º 1 096, de 05 de Abril de 2005.

- «(...) optou-se por discriminar positivamente os concorrentes que tivessem uma boa classificação no critério de adjudicação referente à qualidade técnica da proposta e que, simultaneamente apresentassem um preço dentro do intervalo de valor da proposta, com base na média dos preços apresentados por todos os concorrentes (...), quem se afastasse, fortemente, do intervalo de valor e da respectiva média do preço, seria penalizado através de uma classificação menos positiva ou, até, negativa.»
- «(...) a fórmula do critério de adjudicação preço está integralmente expressa no Programa de Concurso e respectivo Caderno de Encargos (...)»
- «esta metodologia de cálculo do factor preço em nada diverge de outros procedimentos de contratação pública para aquisição de prestações de serviço (...) remetidos à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, para efeitos de emissão de visto, não tendo, naquela altura, sido levantada qualquer questão inerente à que agora se coloca.»

4. A aplicação da fórmula de cálculo para o factor *preço* conduziu a um resultado que se pode representar graficamente como segue:



A curva que representa a pontuação atribuída no factor *preço* (em amarelo*), deveria acompanhar a curva que representa os preços apresenta-

* No documento original.

dos pelos concorrentes. O cruzamento das duas curvas significa que a pontuação atribuída não é proporcional aos valores dos preços.

Com efeito, entre a proposta escolhida e a que tinha o preço mais elevado (que foi a melhor classificada no factor *qualidade técnica*), há uma diferença de 3,93 pontos, no factor *preço*, para uma diferença de 76 500 euros; entre a proposta escolhida e a de mais baixo preço há uma diferença de 162 000 euros, que se reflecte na pontuação do factor *preço* em, apenas, 1,94 pontos.

5. Daqui resulta que a fórmula de cálculo do factor *preço* não é adequada.

5.1 E não é adequada porque existem dois critérios para o cálculo da pontuação, e não apenas um.

Duas propostas foram classificadas por aplicação da função $P_i = 20 - [0,3 \times (P_i/1000)]$, as outras três já foram classificadas por aplicação da função $P_i = 20 - [0,2 \times (P_i/1000)]^2$.

Não é possível comparar propostas, respeitando a proporcionalidade, mediante a aplicação de fórmulas diferentes consoante o preço apresentado.

5.2 O objectivo do Serviço foi o de «*discriminar positivamente os concorrentes que (...) apresentassem um preço dentro do intervalo de valor da proposta, com base na média dos preços apresentados por todos os concorrentes (...), quem se afastasse, fortemente, do intervalo de valor e da respectiva média do preço, seria penalizado através de uma classificação menos positiva ou, até, negativa.*»

Acontece que o melhor preço é o preço mais baixo. Não é a média dos preços apresentados.

Em caso de desvios da concorrência, a própria lei estabelece mecanismos para os resolver. As propostas de preço anormalmente baixo, que não esteja justificado por razões objectivas, devem ser rejeitadas (n.ºs 4 e 5 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho). Por outro lado, não há lugar à adjudicação quando todas as propostas sejam consideradas inaceitáveis ou haja forte presunção de conluio entre os concorrentes (n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99).

² Além disso, se for aplicada a primeira fórmula, a classificação final será inferior à classificação ponderada obtida pela proposta no factor *qualidade técnica*. Em vez da classificação final resultar da soma das pontuações ponderadas atribuídas em cada critério, na prática é como se ao valor atribuído ao factor *qualidade técnica* se subtraísse o valor do factor *preço*, uma vez que a pontuação deste factor é um número negativo.

A segunda fórmula, por seu turno, pressupõe que a pontuação máxima no factor *preço* só pode ser atribuída a uma proposta que apresente como preço 0 euros.

5.3 Questão diferente é a de saber se a proposta de mais baixo preço é a melhor proposta — pode não ser. Por isso a lei permite a escolha do critério da proposta economicamente mais vantajosa, onde são tidos em conta outros factores (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99).

5.4 Em suma, a proposta de mais baixo preço deve ser a melhor pontuada, no factor *preço*, cabendo às restantes uma pontuação inferior, calculada proporcionalmente.

A rejeição das propostas de preço anormalmente baixo tem um procedimento próprio³, não podendo a fórmula de cálculo do factor *preço* servir para esse efeito. Inversamente, no sentido de evitar os preços mais elevados, a entidade pública pode alterar a relação preço/qualidade, aumentando a ponderação do factor *preço*.

6. A maneira de calcular a pontuação a atribuir ao factor *preço* pode acarretar importantes consequências ao nível da despesa emergente do contrato.

Por exemplo, a classificação final já seria outra se no presente procedimento tivesse sido adoptada a seguinte fórmula⁴:

$$P = 20x \frac{P_{r \min}}{P_{rp}}$$

sendo:

$P_{r \min}$ – Valor da proposta mais baixa

P_{rp} – Valor da proposta em análise.

Nesta hipótese mantém-se a classificação atribuída ao factor qualidade técnica, mas a pontuação do factor preço é calculada proporcionalmente, tomando como base o preço mais baixo. O resultado seria o seguinte:

³ Fixado nos n.ºs 4 e 5 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁴ Esta fórmula é semelhante à adoptada no procedimento de concurso relativo à empreitada de concepção/construção do desvio parcial dos efluentes conduzidos pela vala das Sete Cidades, em que o dono da obra é também a Secretaria Regional do Ambiente e do Mar (Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos), cujo processo foi recentemente submetido a fiscalização prévia (Proc.º n.º 44/2005).

Concorrentes	Valor (euros)	Critérios de adjudicação (pontuação ponderadas)		Classifica- ção final
		Qualidade técnica da proposta (70%)	Preço (30%)	
FBO, Consultores / ECO-SERVIÇOS, Gestão de Sistemas Ecológicos Lda / INTERSISMET – Sociedade de Gestão de Projectos Internacionais, Lda.	261 500	9,30	6,00	15,30
QUATERNAIRE, RECURSOS HUMANOS, S.A. (Portugal) / AO – Oficina de Arquitectura, Urbanismo, Construções e Imagens Visuais, Lda.	423 500	11,52	3,71	15,23
CISED, Consultores Lda. / CONSULMAR – Projectistas e Consultores, Lda.	500 000	11,92	3,14	15,06
HIDROPROJECTO, Engenharia e Gestão, S.A. / PLURAL – Planeamento Urbano, Regional e de Transportes, Lda, IESE, Instituto de Estudos Sociais e Económicos	345 000	9,77	4,55	14,32
PAL – Planeamento e Arquitectura, Lda.	447 571,35	8,53	3,50	12,03

De acordo com este exemplo, o preço da proposta melhor classificada seria inferior ao da proposta que foi escolhida em 38% (-162 000 euros).

7. Em conclusão:

- a) Não foi observado o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, na medida em que o critério de adjudicação não assegura a escolha da proposta economicamente mais vantajosa;
- b) A ilegalidade verificada é susceptível de implicar a alteração do resultado financeiro, o que constitui fundamento da recusa do visto (alínea c) do n.º 3, do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

8. Considerando, porém, que:

- A fórmula de cálculo da pontuação do factor *preço*, previsto no critério de adjudicação, está integralmente expressa no programa do concurso, limitando-se o júri a aplicá-la;
- O critério de adjudicação adoptado no presente concurso já havia sido utilizado em outros concursos sem que a sua inadequação tivesse as consequências que teve neste.
- A lei admite que, em caso de ilegalidade que altere ou seja susceptível de alterar o resultado financeiro, o Tribunal possa conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades (n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97).

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, conceder o visto ao contrato em referência, e:

- recomendar que, futuramente, em procedimentos de contratação de serviços seja adoptada, no critério de adjudicação, uma fórmula de cálculo do factor *preço* que assegure a proporcionalidade entre as pontuações a atribuir e o valor das propostas.

Emolumentos: € 423,50

Notifique-se.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 2 de Junho de 2005.

O JUIZ CONSELHEIRO

(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR

(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR

(Carlos Bedo)

Fui presente

A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(Laura Tavares da Silva)

SENTENÇA N.º 1/2005 – SRTCA

FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DA CONTA DE GERÊNCIA – MULTA – NEGLIGÊNCIA – PRESTAÇÃO DE CONTAS – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SUMÁRIO

1. A alínea *a*) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, dispõe que o Tribunal de Contas pode aplicar multas «Pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação», sendo certo que, nos termos do n.º 4 do artigo 52.º da mesma Lei «As contas serão remetidas ao Tribunal até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitem».
2. Em sede de direito financeiro só existe responsabilidade sancionatória caso a acção ou a omissão do agente seja culposa – artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º da Lei n.º 98/97.
3. A não apresentação de justificação pela falta de entrega da conta de gerência, só por si, exprime a violação do dever legal de prestação de contas ao Tribunal.
4. Tendo em consideração os critérios legais de graduação das multas, é de ter como agravante o facto de os Demandados, até à cessação de funções, não terem apresentado a conta de gerência em falta e, como atenuantes, a ausência de antecedentes e as dificuldades encontradas decorrentes da necessidade de terem de se adaptar a um novo modelo de elaboração das contas de gerência.

O Conselheiro Relator
Manuel Mota Botelho

Processo n.º 1/2004-Multa
Sessão de 25.02.2005

SENTENÇA Nº 1/2005

I – RELATÓRIO

1. A Ex.ma Magistrada do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, n.º 1, alínea d), e n.º 5, 67º, n.º 1 e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento, em processo autónomo de multa, dos demandados Nélio Martins Lourenço e Isabel Maria Vasconcelos da Ponte Valadão Garrett, membros do Conselho de Administração do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, o primeiro como Presidente e a segunda como Vogal, imputando-lhes a prática da infracção ao disposto no artigo 52º, n.º 4, punida pelo artigo 66º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, ambos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Alega, em síntese, que:

- Os Demandados, enquanto elementos integrantes do Conselho de Administração do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, tinham a obrigação, nos termos do disposto no artigo 52º, n.º 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, de remeter ao Tribunal de Contas a Conta de Gerência do mesmo Centro até ao dia 15 de Maio de 2004;
- Os Demandados, por ofício de 13-05-2004, solicitaram a prorrogação do prazo de entrega da referida Conta de Gerência até 30 de Julho de 2004, pedido que foi deferido, não tendo, porém, os mesmos apresentado a Conta até tal data;
- Os Demandados, por ofício de 09-07-2004, solicitaram nova prorrogação do prazo sem apresentarem qualquer justificação, pedido que foi indeferido por despacho que os intimou igualmente a apresentar a Conta em falta até 14 de Setembro de 2004 e os advertia das consequências sancionatórias que poderiam advir de uma reiteração omissiva;
- Contudo, os Demandados não apresentaram a referida Conta;
- Os Demandados conheciam com precisão as datas e prazos em que deviam remeter a Conta de Gerência, mas não só não respeitaram o prazo legal, como não respeitaram o novo prazo resultante da prorrogação de que beneficiaram, sem qualquer justificação, agindo de forma livre, deliberada e consciente;

- Devem os Demandados ser condenados, cada um, a pagar a multa de € 550,00.
2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento inicial apresentado pelo Ministério Público, alegando, sucintamente, que:
- A Conta deverá ser entregue até 30 de Novembro de 2004;
 - A Conta de Gerência de 2002 foi remetida em 6 de Maio de 2004;
 - Os constrangimentos que dificultaram a entrega da Conta de Gerência de 2002 não foram ultrapassados, e consequentemente condicionam a entrega da Conta de Gerência de 2003;
 - Os motivos determinantes do atraso na entrega das Contas de Gerência dos anos 2002 e 2003 prendem-se, fundamentalmente, com as alterações estruturais realizadas a nível nacional, que se traduzem numa profunda remodelação procedimental e instrumental;
 - Acresceu o facto de, no decurso do ano de 2002, ter-se operado a transferência da titularidade das receitas do Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social para o Centro de Gestão Financeira da Segurança Social;
 - Com uma conseqüente inadequação da realidade funcional, por parte dos serviços da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, às mudanças operadas;
 - Verificando-se, nomeadamente, dificuldades na adaptação do pessoal às mudanças em curso;
 - Não consideram as suas condutas responsáveis pelo atraso na entrega da Conta de Gerência de 2003.
3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente e as partes legítimas, e não havendo questões prévias a resolver, procedeu-se a audiência de discussão e julgamento, com observância das formalidades legais, 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

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791º do Código do Processo Civil:

Factos provados:

1. *O Demandado Nélio Martins Lourenço foi desde 31 de Dezembro de 1997 até 17 de Novembro de 2004 o Presidente do Conselho de Administração do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores e a Demandada Isabel Maria Vasconcelos da Ponte Valadão Garrett Vogal do mesmo Centro, desde 1983 a 26 de Novembro de 2004, e nessa qualidade, eram responsáveis pela remessa ao Tribunal de Contas da Conta de Gerência de 2003 do mesmo Instituto.*
2. *Os Demandados sabiam que a data limite da remessa dessas contas de gerência é a de 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, ou seja, no caso da Conta de 2003, o dia 15 de Maio de 2004.*
3. *Como os Demandados não estavam em condições de efectuar a remessa da Conta de Gerência dentro do prazo legal supra citado, solicitaram, através do ofício n.º 690, de 13/05/2004, a prorrogação do prazo de entrega da mesma Conta até 30 de Julho de 2004.*
4. *Por despacho do Juiz Conselheiro de 24 de Maio de 2004, o pedido de prorrogação foi deferido, o que foi comunicado através do ofício n.º 521 de 25/5/2004.*
5. *Dentro do prazo solicitado a Conta de Gerência não deu entrada no Tribunal de Contas, nem foi apresentada qualquer justificação para o facto.*
6. *Por despacho do Juiz Conselheiro de 20 de Agosto de 2004, foi concedido o prazo de 10 dias para dar entrada da Conta de Gerência, sob pena de não o fazendo, ser efectuada participação ao Ministério Público para instrução de processo de multa, o que foi comunicado aos Demandados através do ofício n.º 896, de 27/08/2004.*
7. *Os Demandados, através do ofício n.º 1130 de 7/9/2004, solicitaram nova prorrogação do prazo até 12 de Novembro de 2004 para apresentação da Conta, sem indicarem qualquer justificação.*
8. *O pedido de prorrogação obteve despacho do Juiz Conselheiro, em 17 de Setembro de 2004, com o seguinte teor: "O Centro de Gestão*

Financeira de Segurança Social persiste no incumprimento dos sucessivos prazos fixados sem que apresente justificação, sendo certo que a mesma situação se verificou no ano anterior.

Assim, indefiro o requerido por falta de suporte factual.

Extraia-se certidão deste expediente e entregue ao Ex.mo Magistrado do Ministério Público com vista à propositura de eventual acção de responsabilidade financeira em processo de multa contra os responsáveis - art.º 66º, n.º 1 al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Notifique”.

9. *Tal despacho foi comunicado aos Demandados através do ofício n.º 956, de 21/9/2004.*
10. *A Conta em causa não foi apresentada até à presente data, 2/2/2005.*
11. *A Conta de Gerência de 2002 foi remetida ao Tribunal de Contas em 6 de Maio de 2004.*
12. *Os constrangimentos que dificultaram a entrega da Conta de Gerência de 2002 não foram ultrapassados, tendo condicionado o fecho da Conta de Gerência de 2003.*
13. *Os motivos determinantes do atraso na entrega das Contas de Gerência de 2002, e que se transmitiram à Conta de Gerência de 2003, prenderam-se, fundamentalmente, com as alterações estruturais realizadas a nível nacional, que se traduzem numa profunda remodelação procedimental e instrumental.*
14. *Uma destas alterações foi a introdução do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.*
15. *Em simultâneo, foi introduzido o Sistema de Informação Financeira (SIF), a funcionar em ambiente SAP.*
16. *O que levou a um programa de informação extenso, de forma a abranger todos os funcionários dos vários serviços do Instituto referido em 1.*

17. *O SIF é ligado a outros programas, como o de Gestão da Tesouraria (GT) e o Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC) através de interfaces, cuja inoperância implicou o recurso a trabalho manual complexo e extremamente moroso.*
18. *A estas dificuldades acresceu o facto de, no decurso do ano 2002, ter-se operado a transferência da titularidade das receitas do Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social para o Centro de Gestão Financeira da Segurança Social.*
19. *E a partir de Março de 2003, em vez de ser através dos Centros de Prestações Pecuniárias, passou a ser o próprio contribuinte a depositar directamente a favor do Centro de Gestão Financeira as contribuições, o que implicou dificuldades acrescidas pelo facto de haver necessidade de se fazer o cruzamento entre a conta corrente dos contribuintes e os montantes entrados na banca.*
20. *Com uma conseqüente inadequação da realidade funcional, por parte dos serviços da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, às mudanças operadas.*
21. *E a impossibilidade de as alterações procedimentais implementadas, decorrentes destas mudanças, surtirem efeito em tempo útil.*
22. *Verificando-se, nomeadamente, dificuldades na adaptação do pessoal às mudanças em curso, de índole estrutural, operadas em tão curto espaço de tempo, com especial destaque para aquele que se encontra afecto à Contabilidade.*
23. *Desde logo, estas alterações originam dificuldades no trabalho de funcionamento corrente dos serviços com trabalho inerente ao fecho da Conta.*
24. *Na elaboração das Contas de Gerência de 2002 e 2003 estiveram envolvidos cinco técnicos, que trabalharam designadamente em vários Sábados e Domingos, esforço que lhes foi pedido pelos Demandados.*
25. *Quando os Demandados pediram as prorrogações do prazo para apresentação da Conta de Gerência estavam convencidos que poderiam fazê-lo nas datas indicadas.*

26. *Em 22/10/2004, o primeiro Demandado oficiou ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade a pedir a colaboração para que uma técnica prestasse apoio técnico local face às dificuldades técnicas e operacionais relativamente ao fecho da Conta de Gerência de 2003.*
27. *Em 28/09/2004, foi enviada pela segunda Demandada, por E-Mail, uma mensagem ao Instituto referido em 26, a solicitar com a máxima urgência a definição dos lançamentos em SIF.*

Factos não provados:

Todos os que foram articulados e que directa ou indirectamente contradigam com a factualidade dada como provada e designadamente que os Demandados agiram de forma deliberada ao não apresentarem a Conta de Gerência.

III – O DIREITO

Aos Demandados vem imputada a infracção ao disposto no artigo 52º, n.º 4, punida pelo artigo 66º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelo facto de, injustificadamente, não terem remetido ao Tribunal de Contas, nem no prazo legal, nem no prazo de prorrogação concedido, a Conta de Gerência de 2003 do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores.

Dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 66º da Lei n.º 98/97 que “O Tribunal pode aplicar multas pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação”, sendo certo que, nos termos do n.º 4 do artigo 52º da mesma Lei “As contas serão remetidas ao Tribunal até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitem”.

O Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores é um instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (artigo 1º do Decreto Regulamentar

Regional n.º 30/90/A, de 15 de Setembro), estando, por conseguinte, sujeito à elaboração e prestação de contas (artigo 51º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 98/97), competindo ao respectivo Conselho de Administração, designadamente, dirigir os serviços, orientando-os na realização das suas atribuições e elaborar o relatório de exercício e a conta de gerência (artigo 5º, alíneas b) e d), do Decreto Regulamentar Regional n.º 30/90/A).

Fica, pois, claro que cabia aos Demandados, enquanto membros do Conselho de Administração do indicado Centro, elaborar e remeter, no prazo legal, ao Tribunal de Contas, a Conta de Gerência de 2003.

Resulta da factualidade provada nos autos que a conduta omissiva dos Demandados, em termos objectivos, se enquadra na previsão da alínea a) do n.º 1 do artigo 66º da Lei n.º 98/97, porquanto, aqueles, sem apresentarem justificação, não remeteram ao Tribunal, nem no prazo legal, nem no prazo de prorrogação concedido, a Conta de Gerência de 2003 (factos 3, 4 e 10).

Porém, importa apreciar se os Demandados agiram ou não com culpa (dolo ou negligência).

Na verdade, em sede de direito financeiro, só existe responsabilidade sancionatória caso a acção ou a omissão do agente seja culposa — artigos 67º, n.ºs 2 e 3, e 61º, da Lei n.º 98/97.

Tendo em conta que não ficou provado que os Demandados tenham agido de forma deliberada ao não apresentarem a Conta de Gerência de 2003 é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se os Demandados não agiram com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estavam obrigados e eram capazes (artigo 15º do Código Penal).

Ora, analisando-se a matéria de facto dada como provada, é manifesto que a conduta dos Demandados patenteia negligência.

Com efeito, os Demandados:

- deixaram passar o prazo de prorrogação de entrega da Conta de Gerência de 2003 que lhes foi concedido (30 de Julho de 2004), não tendo apresentado qualquer justificação para tal (factos 3, 4 e 5);
- apenas em 7-09-2004, e na sequência de iniciativa do Tribunal, que ordenou que a Conta de Gerência de 2003 deveria dar entrada no prazo de 10 dias, sob pena de participação ao Ministério Público, é que formularam novo pedido de prorrogação do prazo, e sem apresentarem justificação (factos 6 e 7);
- nunca chegaram a apresentar a referida Conta de Gerência, apesar do pedido de prorrogação do prazo, formulado em 7-09-2004, ter sido indeferido, por despacho de 17-09-2004, que lhes foi comunicado em 21-09-2005 (factos 8, 9 e 10).

O comportamento dos Demandados acabado de descrever (não apresentação de justificação pela falta de entrega da Conta de Gerência), só por si exprime a violação do dever legal de prestação de contas ao Tribunal, e isto independentemente das circunstâncias que determinaram os atrasos na elaboração das contas de gerência de 2002 e 2003.

Por outro lado, estas circunstâncias, e que constam da factualidade dada como provada (factos 10 a 23), de modo algum justificam a não apresentação da Conta de Gerência de 2003.

Na verdade, os constrangimentos na elaboração das contas de gerência surgiram na Conta de 2002, a qual foi remetida ao Tribunal em 6 de Maio de 2004 (factos 11, 12 e 13), sendo certo que, fechada a Conta de Gerência de 2002, e com os conhecimentos então adquiridos na sua feitura, mais fácil se tornaria a elaboração da Conta de Gerência de 2003.

Tanto é que ficou provado que “quando os Demandados pediram as prorrogações do prazo para apresentação da Conta de Gerência de 2003 estavam convencidos que poderiam fazê-lo nas datas indicadas” (facto 25).

Considerando que o primeiro pedido de prorrogação, e que foi deferido, reporta-se à data de 30 de Julho de 2004 (factos 3 e 4), isto significa que havia condições objectivas para que a Conta de Gerência estivesse em condições para ser entregue no Tribunal em tal data.

Assim não aconteceu, nem tão-pouco em 12 de Novembro de 2004, a segunda data avançada pelos Demandados para entrega da Conta de Gerência (facto 7).

Perante toda esta situação, exigia-se dos Demandados outra atitude, não só no que respeita à apresentação de justificação, conforme atrás se referiu, mas também na tomada de medidas eficazes com vista à ultrapassagem dos constrangimentos encontrados.

No entanto, apenas se apurou que “Em 22/10/2004, o primeiro Demandado oficiou ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade a pedir a colaboração para que uma técnica prestasse apoio técnico local face às dificuldades técnicas e operacionais relativamente ao fecho da Conta de Gerência de 2003” (facto 26) e que “Em 28/09/2004, foi enviada pela segunda Demandada, por E-Mail, uma mensagem ao Instituto referido em 26, a solicitar com a máxima urgência a definição dos lançamentos em SIF” (facto 27).

Ora, era exigível que tais diligências se tivessem desencadeado muito antes, pois o Tribunal fixou como data limite para entrega da Conta de Gerência de 2003 o dia 30 de Julho de 2004.

E outras diligências seriam possíveis, como a deslocação de técnicos do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores ao Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade, com vista aos esclarecimentos das dúvidas que pudessem ter.

Esta passividade dos Demandados denota falta de cuidado, quando é certo que, enquanto membros do Conselho de Administração do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, tinham a obrigação de adoptar outro comportamento, de que, aliás, eram capazes, para evitar o ilícito.

Em consequência, dá-se como verificada, a título de negligência, a infracção que lhes vem imputada.

Nos termos do artigo 66º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as multas previstas no n.º 1 do artigo têm como limite mínimo o montante de 50 000\$00 (€ 249,40) e como limite máximo o montante de 500 000\$00 (€ 2 493,99), e o n.º 3 do mesmo artigo preceitua que, se as

infracções previstas no artigo forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade.

Assim, no caso presente, em que está evidenciada a negligência, a multa poderá fixar-se entre € 249,40 e € 1 249,99, sendo certo que o Ministério Público peticiona uma multa de € 550,00, para cada um dos Demandados.

Os critérios para a graduação das multas são os estabelecidos no artigo 67º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, não estando o juiz vinculado ao montante indicado no requerimento do Ministério Público (artigo 94º, n.º 1, da Lei n.º 98/97).

Tendo em consideração os critérios legais de graduação das multas, é de ter como agravante o facto de os Demandados, até à cessação de funções de membros do Conselho de Administração do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores (o primeiro Demandado em 17-11-2004, e a segunda em 26-11-2004 — facto 1), não terem apresentado a Conta de Gerência em falta, e, como atenuantes, a ausência de antecedentes e as dificuldades encontradas decorrentes da necessidade de terem de se adaptar a um novo modelo de elaboração das contas de gerência.

Entende-se, após ponderar as circunstâncias acabadas de descrever, que a sanção a aplicar deverá fixar-se em valor próximo do mínimo legal.

Não será dado cumprimento ao disposto no artigo 68º, n.º 1, da Lei n.º 98/97 (fixação de prazo para entrega da conta ao Tribunal), porquanto os Demandados cessaram as funções de membros do Conselho de Administração do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores.

IV – DECISÃO

Nestes termos, julgo parcialmente procedente a acção que o Ministério Público move a Nélio Martins Lourenço e a Isabel Maria Vasconcelos da Ponte Valadão Garrett, e, em conformidade, absolvendo-os, a título de dolo, como vinham acusados, condeno-os, a título de negligência, pela prática da infracção ao disposto no artigo 52º, n.º 4, punida pelo

artigo 66º, n. 1, alínea a), e n.º 2, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cada um deles, na multa de € 300,00 (trezentos euros).

Vão os Demandados ainda condenados em emolumentos, no mínimo (artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Funchal, 25 de Fevereiro de 2005

O Juiz Conselheiro

(Manuel Mota Botelho)

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

DECISÃO N.º 6/FP/2005

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO — CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL — RATEIO — EXCEPÇÕES AOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO — VIOLAÇÃO DE NORMAS FINANCEIRAS — RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO:

1. De acordo com o previsto no n.º 6 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, o Despacho Conjunto n.º 177/2004, dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, publicado na II Série do Diário da República, n.º 74, de 27 de Março de 2004, fixou as condições a que ficou sujeito o recurso ao crédito, por parte dos municípios portugueses, para financiamento de projectos com participação de fundos comunitários.
2. A realização de uma operação de crédito no quadro do citado Despacho Conjunto implicava, além do mais, que o valor do empréstimo a contrair não podia ser superior a 75% do montante da contrapartida nacional necessária para a execução dos projectos de infra-estruturas apoiados por verbas comunitárias.
3. Assim, a contratação de um empréstimo até € 2.000.000,00, quando aquele limite de 75% apontava o valor máximo de € 1.305.849,60, acarreta, por não respeitar o ponto 1.1 do referido Despacho Conjunto, a violação do n.º 6 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, podendo ainda agravar o endividamento líquido do conjunto dos municípios em 2004 e, nessa medida, infringir o disposto no n.º 4 do mesmo art.º 20.º.
4. A contracção de empréstimos à margem do quadro legal aplicável ao endividamento municipal em 2004, atenta a natureza financeira das normas postas em causa, integra o fundamento de recusa do visto enunciado na alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator
Manuel Roberto Mota Botelho

Processo n.º 182/2004
Sessão de 3 de Março de 2005

DECISÃO N.º 6/FP/2005

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 3 de Março de 2005, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito a longo prazo, até ao montante de 2.000.000,00 euros, celebrado, em 28 de Dezembro de 2004, entre a Câmara Municipal de Machico e a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD, S.A.).

I. Os Factos

Com interesse para a decisão a proferir, a análise efectuada ao correlativo processo permite destacar a seguinte factualidade:

- a) Na origem da contracção do presente empréstimo esteve um processo de consulta a várias instituições bancárias desencadeado pela Câmara Municipal de Machico, no âmbito do qual as condições de financiamento apresentadas pela CGD, S.A., foram tidas como as mais vantajosas.
- b) O encaixe do empréstimo destina-se a financiar o projecto referente à construção do Caminho Municipal entre o Poço do Gil e a Misericórdia – I e II Fases, devidamente inscrito no Plano Plurianual de Investimentos do Município.
- c) O referido projecto, sob o código e designação POPIII/EP2/M4/0029 - Caminho Municipal entre o Poço do Gil e a Misericórdia, é apoiado financeiramente pelo FEDER, beneficiando de uma comparticipação comunitária de 4.062.643,20 euros, num investimento total elegível de 5.803.776,00 euros.
- d) A aprovação e homologação da candidatura do projecto ao FEDER datam de 29-04-2004 e 30-04-2004, respectivamente.
- e) A Câmara Municipal de Machico contraiu, em 2004, um outro empréstimo, igualmente junto da CGD, S.A., no valor máximo de 665.000,00 euros, correspondente às parcelas resultantes do rateio previsto no n.º 3 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, tendo o respectivo contrato sido visado, por esta Sec-

ção Regional, em 21 de Janeiro de 2005, no processo com o n.º 181/2004.

II O Direito

Sob o ponto de vista jurídico, a factualidade descrita remete para quadro normativo aplicável ao endividamento municipal em 2004, tendo em vista apurar se a operação de dívida fundada em apreço respeitou integralmente as condições legais permissivas do recurso ao crédito por parte dos municípios.

De acordo com o n.º 1 do art.º 23.º da Lei n.º 42/98, de 16 de Agosto (Lei das Finanças Locais), os municípios podem contrair empréstimos e proceder à abertura de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei, desde que respeitem os limites estipulados quer para os empréstimos a curto prazo quer para os empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os obrigacionistas (n.ºs 1 e 3 do art.º 24.º da mesma Lei).

A Lei das Finanças Locais, por força do seu art.º 35.º - A, aditado pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, não exclui, até à plena realização do Programa de Estabilidade e Crescimento, a aplicação das normas do título V da Lei de Enquadramento Orçamental, do qual constam os princípios e procedimentos específicos a que devem obedecer a aprovação e execução dos orçamentos de todo o sector público administrativo, em matéria de estabilidade orçamental.

Em cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental decorrentes daquele Programa, a lei que aprova o orçamento do Estado estabelece limites específicos de endividamento anual para a Administração Central, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do sector público administrativo, conforme prevê o art.º 84.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

Relativamente ao ano de 2004, e no caso das Autarquias Locais, a Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para esse ano, consagrou, por inteiro, o art.º 20.º à matéria relacionada com o endividamento municipal, em cujo n.º 1 ficou expresso que os

encargos dos municípios com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podiam ultrapassar, naquele ano económico, o maior dos limites do valor equivalente a 1/8 dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal atribuídos pela mesma Lei, ou a 10% das despesas realizadas para investimento no último ano (cfr. o art.º 24.º, n.º 3, da Lei das Finanças Locais).

Os municípios que, devido a empréstimos contraídos em anos anteriores, houvessem excedido o maior dos limites referidos ficaram impedidos de recorrer a novos empréstimos a médio e longo prazos, enquanto que aos municípios que não tinham ultrapassado o assinalado limite foi-lhes dada a oportunidade de aceder a novos empréstimos, por conta do rateio do montante total das amortizações realizadas pelos municípios em 2002, sendo este rateio da competência da Direcção-Geral das Autarquias Locais (n.ºs 2 e 3 do mesmo art.º 20.º e art.º 59.º, n.º 3, do DL n.º 57/2004, de 19 de Março).

Deste modo, instituiu-se o princípio geral de que o endividamento líquido global dos municípios não poderia exceder, em 31 de Dezembro de 2004, o existente a 1 de Janeiro do mesmo ano, prevalecendo, por conseguinte, em tal quadro legal, o objectivo de sustentar o grau de endividamento e uma clara preferência pela utilização de recursos financeiros próprios (n.º 4 do citado art.º 20.º).

Uma das excepções ao regime de endividamento municipal antes esboçado estava prevista no n.º 8 do invocado art.º 20.º, onde se admitia a possibilidade de os municípios em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira recorrerem a contratos de reequilíbrio financeiro, desde que cumprida a legislação vigente sobre a matéria (ver, ainda, o n.º 8 do art.º 59.º do DL n.º 57/2004, de 19 de Março).

A outra excepção constava do n.º 6 do mesmo art.º 20.º, e afastava das mencionadas limitações os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, sendo o acesso a esses créditos autorizado por despacho conjunto dos Ministros da Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, mediante parecer prévio da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou a solicitação desta.

Neste contexto particular, foi, ao abrigo do preceituado no n.º 6 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, após audição da Asso-

ciação Nacional de Municípios Portugueses, proferido o Despacho Conjunto n.º 177/2004, dos Ministros da Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, publicado na II Série do Diário da República, n.º 74, de 27 de Março de 2004, a fixar as condições a que ficou sujeito o recurso ao crédito para financiamento de projectos com participação de fundos comunitários por parte dos municípios portugueses, das quais se destacam as abaixo transcritas:

“ (...)

1.1 – O montante máximo do crédito não pode exceder 75% do montante da contrapartida nacional necessária para a execução dos projectos de infra-estruturas, integrados no Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 ou na Iniciativa Comunitária INTERREG III, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);

1.2 – Os projectos a considerar para efeitos da presente autorização são apenas os projectos homologados entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2004 e referentes às seguintes tipologias:

(...) Construção e requalificação das vias municipais”.

Ainda a propósito do endividamento líquido dos municípios, cabe notar que o diploma que aprovou o Orçamento de Estado para o corrente ano (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro) acolheu, no art.º 19.º do seu articulado, disposições análogas às previstas no art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, permitindo igualmente excepcionar os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, em moldes idênticos aos consagrados para 2004 (ver o n.º 6 do art.º 19.º).

Analisando agora as operações de dívida pública fundada realizadas pela Câmara Municipal de Machico em 2004, temos que, nesse mesmo ano, contraiu um empréstimo junto da CGD, S.A., no valor máximo de 665.000,00 euros, esgotando, para o efeito, os montantes atribuídos pelo rateio a que alude o n.º 3 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, cujos resultados foram notificados à Autarquia pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, por ofícios de 23 de Março e de 11 de Agosto de 2004.

Não dispondo de capacidade de endividamento disponível, por força do rateio ou de amortizações dos empréstimos de médio e longo prazos

detidos em carteira, ao Município de Machico restava efectuar a presente operação de crédito no contexto do aludido Despacho Conjunto n.º 177/2004, emitido, como antes se referiu, nos termos do n.º 6 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, pelo que importa averiguar se, no caso concreto, estão verificados todos os requisitos legais que condicionavam o recurso ao crédito para financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários.

Desde logo, anota-se que o projecto relativo à construção do Caminho Municipal entre o Poço do Gil e a Misericórdia – I e II Fases integra a tipologia “construção e requalificação das vias municipais”, uma das previstas naquele Despacho Conjunto, e que a respectiva candidatura à comparticipação comunitária, no âmbito do POP/RAM III, foi aprovada em 29 de Abril de 2004 e homologada no dia seguinte, conforme regista a carta de concessão de ajudas FEDER, no valor de € 4.062.643,20 (€ 5.803.775 x 70%).

Contudo, para efeitos de aplicação do n.º 6 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e não obstante se trate de um projecto com comparticipação de fundos comunitários homologado entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2004, o citado Despacho Conjunto determinava ainda que os empréstimos não podiam exceder 75% do montante da contrapartida nacional.

Ora, na situação vertente, com base no montante considerado elegível pelo Instituto dos Fundos Comunitários (5.803.776,00 euros) e no valor correspondente à componente nacional (1.741.132,80 euros), da aplicação do limite de 75% definido no ponto 1.1 do supra citado Despacho Conjunto n.º 177/2004, resulta que o empréstimo não podia ultrapassar a importância de 1.305.849,60 euros (5.803.775,00 euros x 30% x 75%).

O Município de Machico, quando foi confrontado com a questão emergente do facto de o valor de 2.000.000,00 euros do empréstimo exceder os 75% do montante da contrapartida nacional necessária para a execução do projecto da infra-estrutura em apreço, alegou o seguinte:

“Nos ofícios convite enviados às Instituições de Crédito o montante solicitado foi até 2.000.000 de Euros, valor superior aos 75% da componente nacional aprovada para a execução do projecto, de forma a salvaguardar eventuais custos acrescidos que poderão

ocorrer no decorrer do projecto, nomeadamente através de trabalhos a mais como também pela dificuldade em negociar os acordos necessários com os proprietários dos prédios afectados. Esta edilidade procurou desta forma garantir as melhores condições de financiamento caso se mostre necessário recorrer a um Reforço Financeiro para o projecto por parte do Instituto de Gestão de Fundos Comunitários (previsto no artigo 7.º do Regulamento Geral das Candidaturas – Componente FEDER). (...).

Tendo em conta que o Município de Machico, nos termos do Despacho Conjunto, utilizará, como montante máximo, os 75% da componente nacional que serão devidamente justificados e comprovados com os documentos referentes à execução do projecto, solicita a melhor compreensão do Tribunal para aprovar o empréstimo, nos termos que V. Ex.ª a melhor entender, de modo a não inviabilizar a realização do projecto, tendo em conta as dificuldades financeiras e à exiguidade das receitas próprias da edilidade, bem como as regras específicas de endividamento a que os Municípios estão sujeitos, o que, além de todos os outros inconvenientes, perder-se-ia uma oportunidade vantajosa de financiamento.”

A primeira nota a reter é a de que o Município solicitou um crédito de montante superior a 75% da componente nacional (até 2.000.000,00 de euros), para acautelar eventuais custos acrescidos do projecto, designadamente resultantes de trabalhos a mais e da dificuldade em negociar os acordos de aquisição dos prédios afectados com os proprietários.

Porém, os motivos apontados a título exemplificativo ou outros do mesmo tipo não são atendíveis em sede de endividamento municipal, porquanto é pressuposto que a orçamentação do projecto contemple todas as variáveis que possam influenciar a sua execução, como, de resto, terá ocorrido no caso concreto, se atendermos a que, para efeito de candidatura ao apoio do FEDER, foi contabilizado e apresentado um investimento total de 5.803.776,00 euros, não obstante o valor de adjudicação da correspondente empreitada tenha ficado pelos 3.848.000,00 euros, com IVA incluído.

Não pode, por outro lado, deixar de se atender ao teor do parecer da Direcção Regional de Planeamento e Finanças que integra a processo, elaborado a propósito da análise económico-financeira das propostas

recebidas na consulta para a realização da operação de crédito em presença, e no qual aquela Direcção Regional alertou também o Município de Machico para a necessidade de o empréstimo não ultrapassar os 75% do montante da contrapartida nacional do projecto com comparticipação homologada de fundos comunitários, nos termos do referido Despacho Conjunto.

Os autos fornecem assim elementos seguros de que a Câmara Municipal de Machico, pelo menos na data em que transmitiu à CGD, S.A., a sua decisão de aceitação das condições contratuais apresentadas por este Banco, sabia que o empréstimo a contrair não podia exceder 1.305.849,60 euros, face ao quadro normativo aplicável ao endividamento dos municípios no ano de 2004.

A reforçar a conclusão anterior, está ainda a reflexão feita no aludido parecer da Direcção Regional de Planeamento e Finanças sobre uma hipotética recusa de visto, situação em que, adianta a mesma Direcção Regional, o Município deveria optar pela contracção de um empréstimo até ao montante de 1.305.849,60 euros. O que, de alguma forma, pode explicar a afirmação da edilidade de que “utilizará, como montante máximo, os 75% da componente nacional que serão devidamente justificados e comprovados com os documentos referentes à execução do projecto”, na sequência da qual “solicita a melhor compreensão do Tribunal para aprovar o empréstimo”.

Trata-se, em suma, de um pedido que, embora compreensível quando encarado na perspectiva estrita do município, esbarra, não só com a circunstância de o Tribunal de Contas apreciar o contrato de empréstimo como um todo indivisível, como também com a obrigação que impende sobre este Tribunal de, na sua actividade decisória, fazer respeitar o regime jurídico aplicável ao endividamento municipal, em particular no tocante à verificação da observância dos limites de endividamento líquido estabelecidos pela Assembleia da República (art.º 44.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

E, relativamente a este último aspecto, considera-se que o incumprimento do ponto 1.1 do Despacho Conjunto n.º 177/2004, traduzido no facto de o valor do empréstimo em análise exceder os 75% do montante da contrapartida nacional do projecto do Caminho Municipal entre o Poço do Gil e a Misericórdia, implica a violação do n.º 6 do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro. Mais, a contracção de emprés-

timos fora do quadro legal pode ainda agravar o endividamento líquido do conjunto dos municípios em 2004 e, nessa medida, colidir com o disposto no n.º 4 do mesmo art.º 20.º.

Torna-se, assim, imperativo concluir que a Câmara de Machico não podia recorrer ao crédito nos moldes em que o fez, pelo que, face à natureza financeira das normas antes assinaladas e que foram violadas, a presente situação integra o fundamento de recusa do visto enunciado na alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

III Decisão

Face ao exposto, decide-se, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos Excelentíssimos Assessores, recusar o visto ao contrato de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito a longo prazo, até ao montante de 2.000.000,00 euros, celebrado entre a Câmara Municipal de Machico e a Caixa Geral de Depósitos, S.A..

Prazo para a interposição do recurso: 15 dias contados da notificação da presente decisão, nos termos do n.º 1 do art.º 97.º, conjugado com o art.º 109.º, ambos da Lei n.º 97/98, de 26 de Agosto.

Não são devidos emolumentos.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 3 de Março de 2005.

O JUIZ CONSELHEIRO,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O ASSESSOR,

(José Emídio Gonçalves)

O ASSESSOR,

(Rui Alberto Águas Trindade)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,

(João Maria Marques de Freitas)

SENTENÇA N.º 2/2005

PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO POR RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA – REGIME MAIS FAVORÁVEL – PAGAMENTOS INDEVIDOS – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA – CULPA - RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

SUMÁRIO

1. A lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, estabelece no n.º 1 do seu art.º 70.º, que o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória é de 10 anos.
2. Nos termos do n.º 2 do mesmo art.º 70.º “*o prazo de prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infracção*”, sendo que, de acordo com o n.º 2 daquela norma, tal prazo se suspende “*com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do demandado, sem poder ultrapassar os dois anos*”.
3. A prescrição, na medida em que extingue o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, constitui uma excepção peremptória, de conhecimento officioso, que importa a absolvição do pedido quanto aos factos por ela abrangidos.
4. O regime prescricional previsto na Lei n.º 98/97 é mais favorável do que aquele em vigor no domínio da lei anterior.
5. Sendo o regime mais favorável, o novo prazo é aplicável aos processos pendentes, na sua globalidade, por força do n.º 5 do art.º 111.º da Lei n.º 98/97.
6. O pagamento de viagens aéreas não efectuadas, creditado em contas-correntes pessoais dos funcionários que as requisitaram, deve considerar-se indevido, por causar dano à entidade pública pagadora e não ter contraprestação efectiva
7. A verificação objectiva da existência de pagamentos indevidos não basta para constituir os demandados na obrigação de repor, já que apenas existe responsabilidade se a acção for praticada com culpa.

8. Face ao circunstancialismo factual apurado, o Tribunal pode relevar a responsabilidade financeira atendendo ao diminuto grau de culpa e ao reduzido montante dos valores em apreciação.

Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 3/2003 - JRF
Sessão de 2/12/2004

I – RELATÓRIO

1. O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos arts. 57º, n.º 1, 58º, n.º 1, al. b), e 3, 89º e segs. e 108º da Lei n.º 98/97, de 26/8, requereu o julgamento em processo de responsabilidades financeiras dos demandados F1, F2 e F3, imputando-lhes a prática de infracções financeiras de natureza reintegratória, nos termos do disposto no art. 49º, n.º 1 da Lei n.º 86/89, de 8/9.

Alega, em suma, que:

- Na gerência de 1992, os demandados integraram o conselho administrativo da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal.
- Os demandados sabiam perfeitamente que apenas era legalmente concedido aos funcionários ali colocados o direito ao pagamento, uma vez por ano, das despesas de deslocação em gozo de férias, para si e para os familiares.
- Apesar de conhecerem esta limitação, os demandados autorizaram a requisição e pagamentos de muitas outras viagens, para vários destinos, no valor total de 735.600\$00.
- Destas, dez delas foram efectuadas pelo primeiro demandado, para além da viagem que lhe era legítimo usar, bem como aos seus familiares, perfazendo um valor global de 249.800\$00.
- Os mesmos demandados autorizaram a requisição e pagamento de diversas outras viagens que nunca se efectuaram, tendo os respectivos valores sido creditados aos próprios funcionários a quem se destinavam, tudo no valor de 309.700\$00.
- Assim, estes funcionários usaram, e os demandados autorizaram que fossem usados, valores para fins diferentes dos permitidos, com prejuízo para os cofres da instituição.

- Os demandados violaram, voluntária e conscientemente, o disposto no art. 103º, n.º 2, al. d) do Dec. Lei n.º 295-A/90, de 21/9, pelo que se constituíram na obrigação solidária de reporem aquelas valores, num total de 1.405.300\$00, por força do disposto no art. 49º, n.º 1 da Lei n.º 86/89, de 8/9.

Conclui pedindo a condenação dos demandados a reporem, solidariamente, em sede de responsabilidade financeira reintegratória, a referida quantia.

2. Citados regularmente, veio o primeiro demandado arguir a nulidade da citação que lhe fora efectuada, arguição indeferida por despacho de 8/7/2004, que transitou em julgado.

Por sua vez, o terceiro demandado contestou o requerimento inicial apresentado pelo Ministério Público, alegando, resumidamente, que:

- Foi membro do conselho administrativo da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal no ano de 1992 e, nessa qualidade, conhecia perfeitamente os dispositivos legais relativos às viagens de funcionários.
- Não aceita ter violado as normas referidas, já que sempre as viagens em questão foram autorizadas com base em requisições que cumpriam tais normas.
- Ignorava que tivesse sido dado destino diferente às requisições de transporte, depois de entregues aos destinatários e só delas ficou ao corrente após conhecer as conclusões do Relatório de Auditoria.

Conclui este demandado que não praticou qualquer infracção às apontadas normas legais e, conseqüentemente, que nenhuma responsabilidade lhe pode ser assacada na reposição de dinheiros peticionada.

3. Porque o processo é o próprio, as partes são legítimas, procedeu-se a julgamento, com observância de todas as formalidades legais, tendo sido no final fixada por despacho, de que não houve reclamação, a matéria de facto, tudo conforme consta da acta respectiva, junta aos autos.

II – OS FACTOS

Os factos relevantes para a decisão, dados como provados, nos termos do disposto nos arts. 791º, n.º 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos, por força da norma do art. 93º da Lei n.º 98/97, de 26/8, são, como consta do despacho proferido, os seguintes:

Factos provados:

1. Os Demandados, no ano de 1992, integraram o Conselho Administrativo da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal, o primeiro na qualidade de Presidente e os restantes como Membros desse Conselho;
2. Nesse ano de 1992, os Demandados, enquanto Membros do Conselho Administrativo autorizaram, na sequência das respectivas requisições, e ordenaram os pagamentos das viagens de vários funcionários colocados na Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal, no valor total de 735.600\$00, conforme quadro constante do Anexo III – Gerência de 1992 do relatório de verificação externa às contas da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal, gerências de 1991 e 1992, que aqui se dá por reproduzido;
3. Todas essas viagens foram autorizadas na sequência de requisição acompanhada de informação do serviço sobre a razão e objecto da deslocação;
4. Dessas viagens, com excepção das referidas nas requisições nºs 18/92 e 30/92, foram elaborados os respectivos boletins itinerários e calculadas as correspondentes ajudas de custo;
5. A viagem correspondente à requisição nº 18/92 foi autorizada, tendo em vista a notificação de testemunhas residentes no Continente, no Inquérito nº 930.0/91;
6. A viagem correspondente à requisição nº 30/92, do funcionário F4, destinou-se à frequência de um curso de “Furto/Tráfico/Viciação de Veículos”;

7. No dia 03 de Março de 1992, o primeiro Demandado efectuou uma viagem, em classe executiva, no VOO TP 777, no valor de 58.600\$00;
8. No dia 04 de Setembro de 1992, foi emitida, em favor do primeiro Demandado, uma passagem aérea nº 047 33204815980, Funchal-Lisboa-Funchal, no valor de 39.700\$00;
9. A Nota de Crédito nº 3704, no valor de 29.000\$00, corresponde a duas passagens aéreas Lisboa-Funchal-Lisboa, nºs 047 3798329604/5, a favor de F5 e F6, por importância cobrada a mais na Factura nº 11298, de 20 de Janeiro de 1992, do mesmo valor;
10. A Nota de Crédito nº 3724, no valor de 58.600\$00, corresponde a duas passagens aéreas Lisboa-Funchal-Lisboa, a favor de F7 e F8, por importância cobrada a mais na Factura nº 11623, de 28 de Fevereiro de 1992, do mesmo valor;
11. A Nota de Crédito nº 3739, no valor de 33.900\$00, corresponde a três passagens aéreas Lisboa-Funchal-Lisboa, a favor de F9, F10 e F11, por importância cobrada a mais na Factura nº 11847, de 27 de Março de 1992, cujo valor era de 56.500\$00;
12. Destas três passagens foi emitida uma com o nº 047 3798383936, no valor de 22.600\$00;
13. A Nota de Crédito nº 3920, no valor de 16.400\$00, corresponde a uma passagem aérea Lisboa-Funchal-Lisboa, a favor de F12, por importância cobrada a mais na Factura nº 12326, de 14 de Maio de 1992, do mesmo valor;
14. A Nota de Crédito nº 3962, no valor de 6.200\$00, corresponde a uma passagem aérea Funchal-Lisboa-Funchal, nº 047 33204292925, a favor de F13, por importância cobrada a mais na Factura nº 12737, de 30 de Junho de 1992, cujo valor era de 22.600\$00;
15. A Nota de Crédito nº 4055, no valor de 22.600\$00, corresponde a uma passagem aérea Funchal-Lisboa-Funchal, nº 047 3320613881, a favor de F14, por importância cobrada a mais na Factura nº 13076, de 25 de Agosto de 1992, do mesmo valor;

16. A Nota de Crédito nº 4056, no valor de 22.600\$00, corresponde a uma passagem aérea Funchal-Lisboa-Funchal, a favor de F2, por importância cobrada a mais na Factura nº 13086, de 26 de Agosto de 1992, do mesmo valor;
17. A Nota de Crédito nº 4057, no valor de 22.600\$00, corresponde a uma passagem aérea Funchal-Lisboa-Funchal, nº 047 3320480641, a favor de F15, por importância cobrada a mais na Factura nº 13090, de 26 de Agosto de 1992, do mesmo valor;
18. A Nota de Crédito nº 4058, no valor de 22.600\$00, corresponde a uma passagem aérea Funchal-Lisboa-Funchal, a favor de F16, por importância cobrada a mais na Factura nº 13093, de 26 de Agosto de 1992, do mesmo valor;
19. A Nota de Crédito nº 4088, no valor de 39.700\$00, corresponde a uma passagem aérea Funchal-Lisboa, nº 047 33206133461, em classe executiva, a favor de F1, por anulação da Factura nº 13367, de 30 de Setembro de 1992, do mesmo valor;
20. A Nota de Crédito nº 4161, no valor de 22.600\$00, corresponde a uma passagem aérea Funchal-Lisboa-Funchal, a favor de F17, por importância cobrada a mais na Factura nº 13580, de 19 de Outubro de 1992, do mesmo valor;
21. A Nota de Crédito nº 4279, no valor de 12.900\$00, corresponde a uma passagem aérea Lisboa-Funchal-Lisboa, a favor de F18, por importância cobrada a mais na Factura nº 14082, de 30 de Novembro de 1992, cujo valor era de 29.300\$00;
22. Os montantes das Notas de Crédito, referidos nos pontos 9. a 21., foram creditados em contas correntes pessoais dos funcionários da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal a que respeitam;
23. Nessa altura, era prática corrente das Agências de Viagens abrir contas correntes, em nome dos funcionários a quem se destinavam as requisições oficiais de viagens;
24. O primeiro Demandado, no ano de 1992, além das funções de Inspector Coordenador da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal desempenhava, ainda, funções de Director da Polícia Judiciária de

Faro e de Portimão; era Membro de Conselho Superior da Polícia Judiciária, por inerência de funções; representava Portugal na União Desportiva das Polícias da Europa; era Membro da Academia do FBI, com presença obrigatória na reunião anual na Europa; era Oficial de Ligação de Portugal com Espanha na Expo de Sevilha, e Vice-Presidente da Assembleia-Geral da IPA (International Police Association);

25. No ano de 1992, o primeiro Demandado não gozou férias.
26. Os Demandados sabiam que os funcionários colocados na Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal tinham direito, nos termos legais, ao pagamento, uma vez por ano, das despesas de férias;

Factos não provados:

Todos os que directa ou indirectamente entram em contradição com os factos acima dados como provados, designadamente que “os Demandados voluntária e conscientemente violaram o disposto na alínea d) do nº 2 do artº 103º do Decreto-Lei nº 295-A/90, de 21 de Setembro”.

Não se provou, igualmente, o destino dado às importâncias creditadas a favor dos funcionários da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal, referidas nos pontos 9. a 21.

III – O DIREITO

Os factos em análise nos autos, imputados aos demandados pelo Ministério Público no requerimento inicial, situam-se num período temporal que decorre entre 20/1/92 e 30/11/92, inclusive.

Entretanto, já na data da propositura da acção, em 22/12/2003, estava em vigor a Lei nº 98/97, de 26/8, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que determina, para o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, que é o caso dos autos, um prazo de prescrição de dez anos – art. 70º, n.º 1.

A prescrição, na medida em que extingue tal procedimento – art. 69º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 28/8 – constitui uma excepção peremptória, de conhecimento officioso, que importa a absolvição do pedido quanto aos factos por ela abrangidos.

Este novo regime da prescrição é o mais favorável, desde logo por estabelecer prazos notoriamente mais curtos, sendo agora de dez anos nas responsabilidades reintegratórias, contra trinta anos no domínio da lei anterior.

Acresce ainda que, em matéria de responsabilidades financeiras, mesmo que reintegratórias, como é o caso dos autos, este novo regime, só permite a respectiva efectivação se praticada com culpa – art. 61º, n.º 5 – mais exigindo que, para um pagamento ser indevido e originar obrigação de repor, seja, desde logo, ilegal.

Esta culpa, como resulta até do modo de avaliação fixado no art. 64º, tem natureza que a equipara à culpa em processo penal – o mesmo modo de avaliação é vertido para a responsabilidade financeira sancionatória, na norma do art. 67º, n.º 2 – o que impõe, se dúvidas restassem, a aplicação integral do novo regime mais favorável, por força do disposto no art. 29º, n.º 4 da Constituição da República.

Com este regime mais favorável, o novo prazo é aplicável aos processos em curso, na sua globalidade, por força da norma do art. 111º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Assim, na determinação do prazo prescricional, estabelece o art. 70º, n.º 2 da Lei que “o prazo de prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infracção”, sendo que esta se tem por consumada com o efectivo pagamento.

Mais determina o n.º 3 da mesma norma que “o prazo de prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do demandado, sem poder ultrapassar os dois anos”.

Vistos os autos, atendendo às datas dos pagamentos que o Ministério Público aponta como indevidos e a repor, a partir das quais começam a correr os respectivos prazos de prescrição, tem-se que a conta de 1992 entrou no Tribunal em 15/4/92, data em que se suspenderam esses prazos e

que a notificação aos demandados para o contraditório ocorreu em 27/1/95, altura em que os prazos recomeçaram a correr.

Deste modo, fazendo a contagem dos prazos relativos aos diversos pagamentos mencionados no arts. 3º e 5º do requerimento inicial, verifica-se, quanto aos pagamentos datados de 20/1/92, que decorreu um ano, dois meses e vinte e cinco dias até à suspensão do prazo, em 15/4/93, data de entrada da conta; e que decorreram oito anos e onze meses desde 28/1/95 – audição dos responsáveis – até à interrupção da prescrição com a citação, nos termos do disposto no art. 323º, n.º 2 do C. Civil, o que significa que o prazo de dez anos se consumou em 2/11/2003.

Já quanto aos pagamentos efectuados em 31/1/92, decorreu um ano, dois meses e catorze dias até 15/4/93, que acrescidos do tempo decorrido até à citação, como referido, leva a que a prescrição tenha ocorrido em 13/11/2003.

Relativamente aos pagamentos efectuados em 17/2/92, decorreu um ano, um mês e vinte e oito dias até 15/4/93, que acrescidos do tempo decorrido até à citação, como referido, leva a que a prescrição tenha ocorrido em 30/11/2003.

E quanto aos pagamentos que tiveram lugar em 27 e 28/2/92, decorreu um ano, dois meses e três ou quatro dias, respectivamente, até 15/4/93, que acrescidos do tempo decorrido até à citação, como referido, leva a que a prescrição tenha ocorrido em 23 e 24/12/2003, respectivamente.

Assim, sem necessidade de mais considerações, mostra-se extinto por prescrição, nos termos do disposto nos arts. 111º, n.º 5 e 70º, n.º 1, 2 e 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8, o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória relativamente a todos estes pagamentos (requisições n.º 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 18, 19-A e 19, e facturas/recibos n.º 11298 e 11623, todas de 1992), porque ocorridos em datas anteriores a 28/2/92, inclusive, com a consequente absolvição do pedido nesta parte – art. 493º, n.º 3 do C. P. Civil.

Restam, por conseguinte, como não abrangidos pela prescrição os pedidos de reintegração formulados pelo Ministério Público relativamente aos pagamentos de viagens a vários funcionários da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal nesse ano e ocorridos após 28/2/92.

Destes, o pedido distingue as viagens que teriam sido efectuadas para além do limite de uma viagem por ano, a que os funcionários tinham direito em gozo de férias, das viagens requisitadas e pagas e que não se chegaram a efectuar, mas cujos valores foram creditados aos próprios funcionários.

No que se refere às primeiras, a factualidade dada como provada, afasta a imputação objectiva da eventual infracção apontada aos demandados no requerimento inicial.

Com efeito, o que se provou é que essas viagens foram todas autorizadas na sequência de requisições acompanhadas de informações sobre a razão e objectivos respectivos e delas, com duas excepções, elaboram-se os competentes boletins itinerários e foram calculadas as correspondentes ajudas de custo; das duas viagens de que não foram presentes os boletins itinerários com o cálculo das ajudas de custo, provou-se que se deveram a razões de serviço – factos 2 a 6.

Tratou-se de viagens justificadas pelo serviço da Inspecção, que se realizaram e relativamente às quais foi demonstrado no julgamento que foram cumpridas as devidas formalidades.

Aliás, a inclusão nesta parte do pedido da viagem relativa à requisição n.º 35/92 só poderá derivar de lapso, porque o Relatório de Auditoria é claro na afirmação da sua regularidade.

Portanto, os demandados não cometeram nestes pagamentos qualquer infracção, uma vez que se mostra estarem sustentados com as respectivas documentações de suporte, pelo que nenhuma ilegalidade ou irregularidade subsiste que pudesse tornar tais pagamentos indevidos.

Assim, não sendo tais pagamentos ilegais, porque devidos, não há prejuízo para os cofres da Inspecção da Polícia Judiciária do Funchal e, conseqüentemente, não pode haver obrigação de reposição das respectivas quantia da parte dos demandados, que, quanto a esta parte do pedido, terão que ser absolvidos, por improcedente e não provada.

Porém, quanto aos pagamentos de viagens que acabaram por ser creditados a favor dos funcionários que as requisitaram, não sucede o mesmo.

O que se provou, neste ponto, é que foram requisitadas várias viagens entre Lisboa e Funchal, a favor dos requisitantes ou de seus familiares e

que umas não se realizaram e outras, realizando-se, deram origem a importâncias cobradas a mais – factos 8 a 21.

Estes valores, no montante global de 222.100\$00, não foram restituídos ou creditados a favor da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal, que os havia pago por autorização dos demandados, enquanto membros do Conselho Administrativo, mas antes creditados em contas correntes pessoais dos funcionários requisitantes, desconhecendo-se o destino que tiveram.

Os demandados, naquela qualidade, tinham por obrigação cumprir escrupulosamente as normas legais e regulamentares relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e à gestão e controlo orçamental, como lhes é imposto pelo disposto nos arts. 48º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 65º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/8, mas não o fizeram e permitiram que aqueles valores que não eram devidos à agência de viagens fossem pagos e não se mostrem restituídos, com o conseqüente prejuízo para o erário público.

Por isso, esses pagamentos são indevidos, porque ilegais, causadores de dano para os cofres da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal e sem contraprestação efectiva, nos termos das normas dos arts. 49º da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 59º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Mas tudo isto não basta para constituir os demandados na obrigação de repor tais quantias, como decorre daquelas normas legais, já que, para tanto, a responsabilidade só ocorre se a acção for praticada com culpa – art. 61º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8, aplicável por globalmente mais favorável.

Neste aspecto, os demandados viam o Ministério Público imputar as respectivas condutas a título de dolo, mas tal não se provou.

O que resulta da matéria de facto assente é que actuaram sem o dever de cuidado e o rigor de gestão exigido pelas funções que desempenhavam no Conselho Administrativo da Inspeção da Polícia Judiciária do Funchal, que levou a que os valores indevidamente pagos à agência de viagens não tivesse sido restituído ou creditado a favor deste organismo.

Esta conduta é meramente negligente, por violação desses deveres, mas suficiente para se decidir que os demandados agiram com culpa e

devem ser condenados na obrigação de repor aquele montante de 222.100\$00.

No entanto, em caso de actuação apenas negligente, o Tribunal tem a possibilidade de reduzir ou relevar a responsabilidade em que os infractores tenham ocorrido, nos termos do disposto no art. 64º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8, possibilidade já decorrente da norma do art. 50º da Lei n.º 86/89, de 8/9.

No caso em concreto, tendo em conta a factualidade provada, apesar das funções dos demandados e do conhecimento que era suposto terem das normas legais que permitem a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e de execução e controlo orçamental, não deixa de ser evidente o reduzido grau de culpa com que actuaram.

Tal se conclui, além do mais, do facto de nada se ter provado quanto à subjectividade das condutas em apreço, resultando a negligência, tão só, da violação genérica dos mais elementares deveres de zelo e cuidado na administração de dinheiros públicos, isto sem mencionar o reduzido montante dos valores em apreço.

Por outro lado, também não se provou o destino que tiveram as quantias creditadas nas contas correntes pessoais daqueles funcionários, sendo certo que dessas contas correntes e das notas de crédito juntas aos autos, que permitiram apurar a respectiva factualidade, se verifica que transitavam de um ano para o seguinte, umas vezes com saldo positivo e outras com saldo negativo, como a do primeiro demandado.

Deste modo, tendo em consideração todo este circunstancialismo, e atendendo a que, o Tribunal sempre pode reduzir ou relevar a responsabilidade, nos termos das citadas normas dos arts. 50º da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 64º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8, considera-se justo e adequado relevá-la, em consonância com a jurisprudência do Tribunal na vigência da Lei n.º 86/89, pelo que não se condenam os demandados F1, F2 e F3 na reposição deste montante.

IV – DECISÃO

1. **Julgar improcedente, quanto aos pedidos relativos a reposição por pagamentos indevidos efectuados até 28/2/92, inclusive, formulados nos pontos 3 e 5 do requerimento inicial, a acção que o Ministério Público move aos demandados F1, F2 e F3, por estar extinto por prescrição o respectivo procedimento, nos termos dos arts. 111º, n.º 5 e 70º, n.º 1, 2 e 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8, e, consequentemente, absolvê-los do pedido.**
2. **Julgar improcedente, por não provada, a mesma acção relativamente ao pedido de reposição por pagamentos indevidos efectuados após 28/2/92, inclusive, formulados no ponto 3 do requerimento inicial, a acção que o Ministério Público move aos demandados F1, F2 e F3, e, consequentemente, absolvê-los do pedido.**
3. **Julgar:**
 - a) **procedente, por provada, a mesma acção relativamente ao pedido de reposição por pagamentos indevidos formulado no ponto 5 do requerimento inicial, a acção que o Ministério Público move aos demandados F1, F2 e F3, por violação do disposto nos arts. 48º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 65º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/8;**
 - b) **relevante, no entanto, a correspondente responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto nos arts. 50º da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 64º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8.**

Sem emolumentos.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Ponta Delgada, 13 de Janeiro de 2005

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

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 transitados em julgado, proferidos no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2005, 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 CONCURSO	
Acórdão n.º 101/2005	271
ADJUDICAÇÃO	
Acórdão n.º 9/2005 PL	277
AJUSTE DIRECTO	
Acórdão n.º 11/2005	262
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão n.º 100/2005	271
Acórdão n.º 101/2005	271
Acórdão n.º 106/2005	272
Acórdão n.º 11/2005 PL	278
Acórdão n.º 111/2005	273
Acórdão n.º 117/2005	273
Acórdão n.º 2/2005	261
Acórdão n.º 20/2005	263
Acórdão n.º 31/2005	264
Acórdão n.º 45/2005	265
Acórdão n.º 48/2005	266
Acórdão n.º 76/2005	267
Acórdão n.º 81/2005	268
Acórdão n.º 85/2005	269
Acórdão n.º 89/2005	269
Acórdão n.º 9/2005	261
Acórdão n.º 98/2005	270
ANÚNCIO DO CONCURSO	
Acórdão n.º 76/2005	267
APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão n.º 101/2005	271
Acórdão n.º 2/2005	261
Acórdão n.º 20/2005	263
Acórdão n.º 81/2005	268
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES	
Acórdão n.º 2/2005	261
Acórdão n.º 20/2005	263
Acórdão n.º 81/2005	268
AVISO DE ABERTURA	
Acórdão n.º 100/2005	271
Acórdão n.º 45/2005	265

Acórdão n.º 98/2005	270
CELEBRAÇÃO DE CONTRATO	
Acórdão n.º 78/2005	268
CERTIFICADO DE CLASSIFICAÇÃO	
Acórdão n.º 31/2005	264
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA	
Acórdão n.º 89/2005	269
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA	
Acórdão n.º 11/2005 PL	278
CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n.º 111/2005	273
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n.º 117/2005	273
CONCURSO LIMITADO	
Acórdão n.º 89/2005	269
CONCURSO POR NEGOCIAÇÃO	
Acórdão n.º 9/2005 PL	277
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão n.º 100/2005	271
Acórdão n.º 101/2005	271
Acórdão n.º 85/2005	269
Acórdão n.º 89/2005	269
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão n.º 9/2005 PL	277
CONTAGEM DO PRAZO	
Acórdão n.º 8/2005 PL	277
CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão n.º 12/2005 PL	279
Acórdão n.º 67/2005	266
CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão n.º 11/2005 PL	278
CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Acórdão n.º 78/2005	268
CONTRATO DE EMPREITADA	
Acórdão n.º 106/2005	272
Acórdão n.º 11/2005	262
Acórdão n.º 111/2005	273
Acórdão n.º 13/2005 PL	279
Acórdão n.º 2/2005	261
Acórdão n.º 20/2005	263
Acórdão n.º 31/2005	264

Acórdão n.º 45/2005	265
Acórdão n.º 48/2005	266
Acórdão n.º 81/2005	268
Acórdão n.º 9/2005	261
CONTRATO DE FORNECIMENTO	
Acórdão n.º 22/2005	263
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão n.º 76/2005	267
CONTRATO DE PROMESSA	
Acórdão n.º 78/2005	268
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão n.º 31/2005	264
DEVER DE COADJUVACÃO	
Sentença n.º 6/2005	284
EFEITO FINANCEIRO	
Acórdão n.º 78/2005	268
EFICÁCIA DO VISTO	
Acórdão n.º 13/2005 PL	279
Acórdão n.º 22/2005	263
Acórdão n.º 78/2005	268
EMPREITADA DE CONCEPÇÃO CONSTRUÇÃO	
Acórdão n.º 48/2005	266
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n.º 100/2005	271
Acórdão n.º 101/2005	271
Acórdão n.º 67/2005	266
EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS	
Acórdão n.º 67/2005	266
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão n.º 67/2005	266
FIXAÇÃO E PUBLICITAÇÃO	
Acórdão n.º 117/2005	273
INDEFERIMENTO LIMINAR	
Acórdão n.º 10/2005 PL	278
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO	
Acórdão n.º 10/2005 PL	278
Acórdão n.º 22/2005	263
MARCAS E PATENTES	
Acórdão n.º 101/2005	271
Acórdão n.º 20/2005	263
Acórdão n.º 45/2005	265

Acórdão n.º 9/2005	261
Acórdão n.º 98/2005	270
NÃO AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DURANTE A AUDITORIA	
Sentença n.º 4/2005	283
NULIDADE	
Acórdão n.º 89/2005	269
NULIDADE DO ACTO	
Acórdão n.º 9/2005 PL	277
PRAZO	
Acórdão n.º 100/2005	271
Acórdão n.º 98/2005	270
PREÇO BASE	
Acórdão n.º 117/2005	273
PREÇO BASE	
Acórdão n.º 9/2005 PL	277
PREÇO UNITÁRIO	
Acórdão n.º 101/2005	271
PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	
Sentença n.º 4/2005	283
PRINCIPIO DA BOA FÉ	
Acórdão n.º 85/2005	269
PRINCIPIO DA IGUALDADE	
Acórdão n.º 85/2005	269
PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL	
Acórdão n.º 10/2005 PL	278
PRINCIPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA	
Acórdão n.º 100/2005	271
Acórdão n.º 101/2005	271
Acórdão n.º 76/2005	267
Acórdão n.º 85/2005	269
PRINCIPIO DA TRANSPARÊNCIA	
Acórdão n.º 101/2005	271
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	
Acórdão n.º 85/2005	269
PROCESSO DE JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADES	
FINANCEIRAS	
Sentença n.º 4/2005	283
Sentença n.º 6/2005	284
PROGRAMA DE CONCURSO	
Acórdão n.º 31/2005	264
Acórdão n.º 45/2005	265

PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA	
Acórdão n.º 76/2005	267
RECURSO ORDINÁRIO	
Acórdão n.º 12/2005 PL	279
Acórdão n.º 13/2005 PL	279
RECUSA DE VISTO	
Acórdão n.º 9/2005 PL	277
REJEIÇÃO DE RECURSO	
Acórdão n.º 10/2005 PL	278
RELATÓRIO DE ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO	
Sentença n.º 4/2005	283
REMESSA DE DOCUMENTOS	
Acórdão n.º 22/2005	263
REPOSIÇÃO DE VERBAS	
Sentença n.º 6/2005	284
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão n.º 13/2005 PL	279
Acórdão n.º 78/2005	268
RESTRICÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
Acórdão n.º 106/2005	272
Acórdão n.º 11/2005	262
Acórdão n.º 31/2005	264
Acórdão n.º 48/2005	266
Acórdão n.º 89/2005	269
TRABALHOS A MAIS	
Acórdão n.º 11/2005 PL	278
Acórdão n.º 12/2005 PL	279
Acórdão n.º 67/2005	266
Acórdão n.º 89/2005	269
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão n.º 11/2005 PL	278
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão n.º 100/2005	271
Acórdão n.º 101/2005	271
Acórdão n.º 106/2005	272
Acórdão n.º 11/2005	262
Acórdão n.º 111/2005	273
Acórdão n.º 117/2005	273
Acórdão n.º 2/2005	261
Acórdão n.º 20/2005	263
Acórdão n.º 31/2005	264

Acórdão n.º 45/2005	265
Acórdão n.º 48/2005	266
Acórdão n.º 67/2005	266
Acórdão n.º 76/2005	267
Acórdão n.º 81/2005	268
Acórdão n.º 85/2005	269
Acórdão n.º 89/2005	269
Acórdão n.º 9/2005	261
Acórdão n.º 98/2005	270
VISTO TÁCITO	
Acórdão n.º 8/2005 PL	277

CONTROLO PRÉVIO

(1.ª SECÇÃO EM SUBSECÇÃO)

Processo n.º 2609/2004

1.ª Secção em Subsecção – 6/01/2005

1. Viola o disposto no art. 83.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a não concessão do prazo mínimo de 52 dias para a apresentação das propostas por parte dos concorrentes.
2. As fases de avaliação dos concorrentes e da análise das propostas são distintas, pelo que não se pode ter em consideração, directa ou indirectamente, itens respeitantes à qualificação dos concorrentes em sede de avaliação das propostas (cfr. arts. 98.º e seguintes do referido diploma legal).
3. Admitida, no programa de concurso, a apresentação de propostas condicionadas quanto ao prazo, viola os princípios da transparência, boa fé e estabilidade, a elaboração da ordenação final com base apenas na classificação das propostas base (cfr. arts. 8.º, 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas de obras públicas por força do art. 4.º do mesmo diploma).
4. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que, sem prejuízo da faculdade prevista no n.º 4 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constituem fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 da mesma disposição legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES /
CONTRATO DE EMPREITADA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 2440/2004

1.ª Secção em Subsecção – 18/01/2005

1. A referência, no mapa de quantidades, a marcas comerciais de determinado material ou produto, sem menção de “ou equivalente”, sempre que não seja possível formular uma descrição do objecto da empreitada com recurso a especificações suficiente-

mente precisas e inteligíveis por todos os interessados, viola o disposto no art.º 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

2. Não constituem causas de exclusão das propostas, nos termos do n.º 2 do art.º 94.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, os erros que se traduzam em encargos sem significado face ao valor global da empreitada e que não configurem uma quebra da qualidade global da obra.
3. A violação dos preceitos citados pode potenciar a alteração do resultado financeiro do contrato, reduzindo-se dessa forma o universo concorrencial, pelo que, sem prejuízo da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constituem fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 da mesma disposição legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATO DE EMPREITADA / MARCAS E PATENTES / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 11/2005

Processo n.º 2594/2004

1.ª Secção em Subsecção – 25/01/2005

1. O recurso excepcional ao ajuste directo previsto na al. c) do n.º 1 do art. 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, não significa que se deixe totalmente de fora os princípios da contratação pública, em particular o princípio da concorrência (cfr. art. 48.º, n.º 2 do mesmo diploma).
2. Nos termos da al. d) do n.º 2 do art. 48.º do mesmo diploma a adopção do ajuste directo deve ser precedida de consulta a, pelo menos, três empreiteiros.
3. A violação dos preceitos mencionados prejudica a concorrência e, conseqüentemente, a apresentação de propostas mais vantajosas, constituindo fundamento para a recusa de visto, nos termos do art. 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AJUSTE DIRECTO / CONTRATO DE EMPREITADA / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 2717/2004

1.ª Secção em Subsecção – 01/02/2005

1. O art. 100.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, proíbe que a comissão de análise das propostas tenha em consideração, seja em que caso for e directa ou indirectamente, a aptidão dos concorrentes, já avaliada na fase de qualificação dos mesmos.
2. A utilização, como factor de avaliação das propostas, da experiência em obras da mesma natureza, já apreciada em sede de qualificação dos concorrentes, potenciou a alteração do resultado do concurso e, em consequência, diferente resultado financeiro.
3. A indicação, no mapa de quantidades, de marcas comerciais de determinado material ou produto, sem menção de “ou equivalente”, sempre que não seja possível formular uma descrição do objecto da empreitada com recurso a especificações suficientemente precisas e inteligíveis por todos os interessados, viola o disposto no art. 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, pelo que é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato.
4. Nos termos da al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as ilegalidades referidas constituem fundamento da recusa de visto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS / AVALIAÇÃO DOS CONCOR-
RENTES / CONTRATO DE EMPREITADA / MARCAS E PATENTES /
VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 3267 e 3268/2002

1.ª Secção em Subsecção – 09/02/2005

1. A efectivação de pagamentos por conta da execução de contratos sujeitos a visto prévio do Tribunal de Contas, antes de os mesmos serem apreciados por aquele Tribunal, viola o disposto no n.º 1 do art. 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e integra a infracção

financeira prevista na al. b) do n.º 1 do art. 65.º daquela lei, tornando inútil a sua apreciação em sede de fiscalização prévia.

2. O incumprimento dos prazos de reenvio ao Tribunal dos processos respeitantes a contratos com produção de efeitos materiais antes do visto, viola os arts. 81.º, n.º 1, al. c) e 82.º, n.º 2 da referida lei, o que constitui a infracção financeira prevista na al. e) do n.º 1 do art. 66.º daquela lei.

CONTRATO DE FORNECIMENTO / EFICÁCIA DO VISTO / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / REMESSA DE DOCUMENTOS

Acórdão n.º 31/2005

Processo n.º 2581/2004

1.ª Secção em Subsecção – 22/02/2005

1. Nos termos do ponto 19.4 do Programa de Concurso tipo, aprovada pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, para efeitos de avaliação da capacidade técnica dos empreiteiros, não pode exigir-se a execução de obras de valor superior a 60% do valor estimado do contrato, salvo se se tratar de obras cuja complexidade técnica, especialização e dimensão o justifiquem.
2. A descrição pouco rigorosa dos requisitos de qualificação técnica, nomeadamente, no que respeita ao certificado de classificação como empreiteiro, viola o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 39.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.
3. O critério de adjudicação da empreitada, com indicação dos factores e subfactores de apreciação das propostas e respectiva ponderação, deve constar de forma clara do programa de concurso (cfr. art. 66.º, n.º 1, al. e) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).
4. A utilização de factores atinentes ao curriculum dos concorrentes em sede de avaliação das propostas viola o disposto no n.º 4 do art. 98.º e n.º 2 do art. 100.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
5. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de restringir a concorrência e, dessa forma, alterar o resultado financeiro do contrato, integrando o fundamento de recusa de visto previsto na al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CERTIFICADO DE CLASSIFICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITA-
DA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / PROGRAMA DE CONCURSO /
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDA-
ÇÕES

Acórdão n.º 45/2005

Processo n.º 6/2005

1.ª Secção em Subsecção – 08/03/2005

1. Para efeitos de transparência e estabilidade do processo concursal os dados constantes no Programa do Concurso devem coincidir com os indicados no Aviso de Abertura e no Caderno de Encargos, designadamente no que respeita ao tipo de empreitada escolhido.
2. A referência, no mapa de quantidades, de marcas comerciais de determinado material ou produto, sem menção de “ou equivalente”, sempre que não seja possível formular uma descrição do objecto da empreitada com recurso a especificações suficientemente precisas e inteligíveis por todos os interessados, viola o disposto no art.º 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
3. Nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constituem fundamento da recusa de visto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal, as ilegalidades susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVISO DE ABERTURA / CONTRATO DE EMPREITADA / MARCAS
E PATENTES / PROGRAMA DE CONCURSO / VISTO COM RECO-
MENDAÇÕES

Processo n.º 124/2005**1.ª Secção em Subsecção – 08/03/2005**

1. Nos termos do art. 11.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o recurso à modalidade de empreitada de concepção/construção, de natureza vincadamente excepcional, exige que a obra dela objecto se revista de complexidade técnica ou especialização justificativa.
2. O inadequado e ilegal recurso àquele tipo de empreitada potencia a redução do universo concorrencial e, por essa via, o agravamento do resultado financeiro do contrato.
3. A comissão de abertura do concurso deve elaborar relatório fundamentado sobre as admissões ou exclusões dos concorrentes (cfr. art. 98.º, n.º 5 do referido diploma legal).
4. A violação dos preceitos enunciados constitui fundamento para a recusa de visto nos termos da alínea c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem prejuízo da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATO DE EMPREITADA / EMPREITADA DE CONCEPÇÃO CONSTRUÇÃO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 80/2005**1.ª Secção em Subsecção – 05/04/2005**

1. Nos termos do n.º 1 do art. 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, só podem considerar-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato e que se tenham tornado necessários na sequência de circunstância imprevista, ou seja, que não poderia ser verificável nem possível de prever antes do início dos trabalhos.
2. Não tendo sido indicada qualquer circunstância que não pudesse ter sido prevista pelo projectista ou pelo dono da obra, os trabalhos objecto do adicional não podem ser qualificados como trabalhos a mais, pelo que a sua adjudicação deveria ter sido precedida

de procedimento adequado ao seu valor, nos termos do art.º 48.º do mesmo diploma, ou seja, de concurso limitado sem publicação de anúncio.

3. A preterição do concurso limitado sem publicação de anúncio é potenciadora de alteração do resultado financeiro do contrato, pelo que, sem prejuízo da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constituem fundamento da recusa de visto nos termos da alínea c) do n.º 3 da mesma disposição legal.

CONTRATO ADICIONAL / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / TRABALHOS A MAIS / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 76/2005

Processo n.º 601/2005

1.ª Secção em Subsecção – 19/04/2005

1. O anúncio de abertura de concurso do contrato de prestação de serviços, em análise, foi publicado unicamente no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e no Diário da República - III Série, violando, dessa forma, o disposto no art. 87.º do DL 197/99, de 8 de Junho, que obriga ainda à sua publicação em dois jornais de grande circulação.
2. A ilegalidade apontada, porque susceptível de potenciar a redução do universo dos concorrentes, afectando o princípio da concorrência, pode alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento para a recusa do visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ANÚNCIO DO CONCURSO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 188/2005

1.ª Secção em Subsecção – 26/04/2005

1. Nos termos do disposto nos arts. 5.º, n.º 1, al. c) e 44.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26/8, compete ao Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, e no que respeita a contratos, verificar se estão conformes às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.
2. Estão excluídos do âmbito da referida fiscalização os actos extrínsecos à celebração dos contratos, inclusive eventuais pagamentos antes do visto, que, por isso, ainda que ilegais, não constituem fundamento para a recusa do visto.
3. A produção de efeitos financeiros antes da concessão do visto, por violação do n.º 1 do art. 45.º da Lei 98/97, 26/8, constitui fonte de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65.º, n.º 1, al. b), da referida lei.

CELEBRAÇÃO DE CONTRATO / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / CONTRATO PROMESSA / EFEITO FINANCEIRO / EFICÁCIA DO VISTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Processo n.º 395/2005

1.ª Secção em Subsecção – 03/05/2005

1. A existência de pequenos erros, com valor financeiro reduzido, nas propostas dos concorrentes não deve ser motivo de exclusão das mesmas, sob pena de violação do disposto nos arts. 94.º e 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
2. A ilegalidade referida é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato e, por isso, constitui fundamento da recusa do visto, nos termos do art. 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CONTRATO DE EMPREITADA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 508/2005

1.ª Secção em Subsecção – 03/05/2005

1. A legibilidade e a clareza das peças oferecidas aos candidatos, no concurso público, são uma exigência basilar da regularidade e da própria utilidade do procedimento.
2. A violação dos princípios que presidem aos procedimentos concursais, nomeadamente os princípios da igualdade, da boa-fé, da concorrência e da publicidade, quando não possa originar outros vícios causadores de recusa de visto, pode introduzir perturbações na escolha da melhor proposta e pode, eventualmente, levar à adopção de uma que proporcione um resultado financeiro mais gravoso para a entidade pública, o que constitui o fundamento de recusa de visto a que alude a al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97 de 36 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONCURSO PÚBLICO / PRINCÍPIO DA BOA FÉ / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA / PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 167/2005

1.ª Secção em Subsecção – 10/05/2005

1. Para se inserirem na previsão do art. 26.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3, os “trabalhos a mais” devem, além do mais, ter-se “tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, não bastando para tal a mera conveniência ou simples utilidade da execução de tais trabalhos.
2. Deve entender-se por “circunstância imprevista” aquela que, por ter surgido de forma inesperada, não pode ser tomada em conta por ocasião da celebração do contrato.
3. A omissão de concurso público (ou de concurso limitado com publicação de anúncio, que àquele deve ser assimilado) deve constituir fundamento de nulidade, pela especial acentuação que nele assumem princípios fundamentais da contratação pública.

4. Tendo em conta o valor dos trabalhos, o procedimento omitido foi o do concurso limitado sem publicação de anúncio – art. 48.º, n.º 2, al. a) e b) do Dec-Lei n.º 59/99 supra citado – em que a referida acentuação é menor, não se justificando assim a sanção da nulidade, pelo que não ocorre o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea a) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
5. No entanto, da omissão do referido procedimento obrigatório resulta ausência total de sujeição à concorrência, o que constitui ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato e consequente recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97.

**ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA /
CONCURSO LIMITADO / CONCURSO PÚBLICO / NULIDADE /
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / TRABALHOS A MAIS / VISTO COM
RECOMENDAÇÕES**

Acórdão n.º 98/2005

Processo n.º 564/2005

1.ª Secção em Subsecção – 17/05/2005

1. A referência, no mapa de quantidades posto a concurso, a marcas não acompanhada da menção “ou equivalente”, viola o disposto no art. 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
2. O prazo concedido para apresentação das propostas, 28 dias, constante do aviso de abertura, é inferior ao legalmente estabelecido, o que contraria o disposto no n.º 2 do art. 83.º do mesmo diploma.
3. As referidas ilegalidades, porque susceptíveis de restringir a concorrência, podem alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

**ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVISO DE ABERTURA / MARCAS E PATENTES / PRAZO / VISTO
COM RECOMENDAÇÕES**

Processo n.º 767/2005

1.ª Secção em Subsecção – 17/05/2005

1. No aviso de abertura do concurso público, publicado no Diário da República, o prazo concedido para apresentação das propostas, 24 dias, é inferior ao legalmente estabelecido, o que viola o disposto no n.º 2 do art. 83.º do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março.
2. A referida ilegalidade, porque susceptível de restringir a concorrência, pode alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AVISO DE ABERTURA / CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PRAZO / PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 612/2005

1.ª Secção em Subsecção – 24/05/2005

1. É à Comissão de Abertura do Concurso que compete apurar se a documentação apresentada pelos concorrentes está conforme com o exigido no programa de concurso, nomeadamente se a lista de preços unitários está devidamente preenchida (cfr. art. 73.º, n.º 1, al. b) e art. 94.º, n.ºs 1 e 2, al. b) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).
2. Se as propostas lograram ser admitidas a concurso, afigura-se que deverão ser avaliadas – conforme ordena o n.º 1 do art. 100.º do referido diploma - salvo se a proposta se apresentar, à luz nomeadamente do princípio da proporcionalidade, completamente insusceptível de ser avaliada e, sobretudo, de ser comparada com as outras.
3. A legibilidade e a clareza das peças oferecidas aos candidatos, no concurso público, são uma exigência basilar da regularidade e da própria utilidade do procedimento.

4. A referência, no mapa de quantidades posto a concurso, a marcas não acompanhada da menção “ou equivalente”, viola o disposto no art. 65.º, n.ºs 5 e 6 do mesmo diploma.
5. As ilegalidades apontadas, porque susceptíveis de potenciar a redução do universo dos concorrentes, podem alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento para a recusa de visto nos termos da alínea c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ABERTURA DE CONCURSO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS / CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MARCAS E PATENTES / PREÇO UNITÁRIO / PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 106/2005

Processo n.º 607/2005

1.ª Secção em Subsecção – 31/05/2005

1. A exigência, nos concursos de obras públicas, de mais do que uma subcategoria em classe que cubra o valor global da obra, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo, viola o disposto no art. 31.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.
2. A ilegalidade apontada, porque limitadora da concorrência, é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da al. c), do n.º 3, do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATO DE EMPREITADA / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 984/2005

1.ª Secção em Subsecção – 07/06/2005

1. Para fazer uso da faculdade prevista no n.º 2 do art. 31.º do DL n.º 12/2004, de 10 de Janeiro, deverá o dono da obra, expressamente, fazer constar dos elementos concursais que exige a habilitação de empreiteiro geral numa das categorias de empreiteiro geral prevista no quadro constante do n.º 2 da Portaria n.º 19/2004, de 10 de Janeiro (*ex vi* do art. 4.º n.ºs 1 e 4 do DL n.º 12/2004 já citado).
2. A publicação do anúncio de abertura de concurso no Jornal “*O Comércio do Porto*” não se considera adequada a prosseguir o desiderato de divulgar esse acto em jornal de expansão nacional, uma vez que o referido jornal, de acordo com o seu estatuto editorial, é um jornal de âmbito regional, (cfr. arts. 80.º n.ºs 1 e 2 e 52.º n.º 1 do DL n.º 59/99, de 2 de Março).
3. As referidas ilegalidades são susceptíveis de potenciar a redução do universo dos concorrentes, afectando o princípio da concorrência e, por via disso, o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / CONTRATO DE EMPREITADA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º 881/2005

1.ª Secção em Subsecção – 21/06/2005

1. 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, apresentando-se, assim, como elemento essencial do concurso.
2. A não fixação de preço base é susceptível de afectar o resultado financeiro do contrato, tornando inviável a aplicação do disposto no art. 107.º, n.º 1, al. b) que, além de ter natureza financeira, tem

também carácter imperativo. A referida ilegalidade constitui fundamento para a recusa do visto, nos termos do art. 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / FIXAÇÃO
E PUBLICITAÇÃO / PREÇO BASE / VISTO COM RECOMENDA-
ÇÕES

CONTROLO PRÉVIO
(PLENÁRIO DA 1.ª SECÇÃO)

Recurso Ordinário n.º 21/2004

Processo n.º 18/2004

Plenário da 1.ª Secção – 15/03/2005

1. Nos termos do n.º 1 do art. 85.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os contratos consideram-se visados se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada.
2. A contagem do prazo de formação de visto tácito é feita nos termos do n.º 3 do art. 85.º daquela lei e dos arts. 279.º, al. b) do Código Civil e 72.º, n.º 1, al. a) do Código de Procedimento Administrativo.

CONTRATO DE EMPREITADA / CONTAGEM DO PRAZO / VISTO TÁCITO

Recurso Ordinário n.º 29/2004

Processo n.º 116/2004

Plenário da 1.ª Secção – 15/03/2005

1. O concurso por negociação é admissível quando todas as propostas apresentadas em concurso público sejam inaceitáveis e o concurso por negociação se destine à execução da mesma obra, em condições substancialmente idênticas, nomeadamente a manutenção do preço-base do concurso (cfr. art. 134.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).
2. A alteração do preço-base acarreta a indevida utilização do concurso por negociação e, conseqüentemente, a omissão do respectivo concurso público que ao caso cabia em função do valor.
3. A omissão do concurso público é causa de nulidade da adjudicação e do contrato (cfr. arts. 133.º, n.º 1 e 185.º do Código do Procedimento Administrativo), o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos da al. a) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ADJUDICAÇÃO / CONCURSO POR NEGOCIAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / NULIDADE DO ACTO / PREÇO BASE / RECUSA DE VISTO

Acórdão n.º 10/2005 PL

Recurso Ordinário n.º 25/2004

Processo n.º 25/2004

Plenário da 1.ª Secção – 15/03/2005

1. A ilegitimidade do autor do recurso implica a rejeição liminar do mesmo (cfr. al. b) do n.º 1 do art. 96.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).
2. A apresentação de um “requerimento de aperfeiçoamento” do recurso inicial por parte do recorrente em que não se cumpriu o prazo de 10 dias concedido por lei, viola o disposto no art. 98.º, n.º 1 da referida lei, pelo que é de manter a decisão de rejeição liminar do recurso interposto.

INDEFERIMENTO LIMINAR / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL / REJEIÇÃO DE RECURSO

Acórdão n.º 11/2005 PL

Recurso Ordinário n.º 28/2004

Processo n.º 2017/2004

Plenário da 1.ª Secção – 29/03/2005

1. Nos termos do n.º 1 do art. 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a realização de trabalhos a mais numa empreitada só é legalmente possível quando, uma vez verificada qualquer das condições previstas nas alíneas a) e b) daquele n.º 1, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista.
2. É imprevista a circunstância que, tendo surgido durante a execução da obra, não podia ser verificável nem possível de prever antes do procedimento concursal que antecedeu o contrato.
3. Os trabalhos que, por sua natureza, consubstanciam obra nova estão excluídos do conceito legal de trabalhos a mais.

4. O respeito pelo limite percentual fixado no art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99 não é, só por si, suficiente para fundamentar a legalidade dos trabalhos a mais, a qual decorre substancialmente da verificação da sua conformidade aos requisitos definidos no art. 26.º do mesmo diploma.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA /
CONTRATO ADICIONAL / TRABALHOS A MAIS / VISTO COM RECOMEN-
DAÇÕES

Acórdão n.º 12/2005 PL

Recurso Ordinário n.º 4/2005

Processo n.º 107/2004

Plenário da 1.ª Secção – 05/04/2005

1. O art. 45.º, n.º 2 do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de Março exige, para a autorização de trabalhos a mais que excedam 15% do valor do contrato inicial ou cujo valor seja igual ou superior a € 4.987.978,97, que os mesmos estejam fundamentados e instruídos com um estudo realizado por uma entidade externa e independente.
2. A omissão do referido estudo, que não tem carácter vinculativo, constitui uma ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, a qual se encontra sanada pela junção posterior do mesmo.

CONTRATO ADICIONAL / RECURSO ORDINÁRIO / TRABALHOS
A MAIS

Acórdão n.º 13/2005 PL

Recurso Ordinário n.º 3/2005

Processo n.º 2728/2004

Plenário da 1.ª Secção – 19/04/2005

1. Nos termos do art. 45.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os contratos podem produzir todos os seus efeitos antes do visto, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa.

2. A existência de pagamentos antes da submissão do contrato a fiscalização prévia, sendo posterior à celebração do contrato, não afecta a realidade intrínseca do mesmo, pelo que não pode servir de fundamento de recusa de visto, sendo tão só fonte de eventual responsabilidade sancionatória por violação do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65.º da referida lei.

CONTRATO DE EMPREITADA / EFICÁCIA DO VISTO / RECURSO
ORDINÁRIO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓ-
RIA

EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS
(3.^a SECÇÃO)

Processo n.º: 03JRF03

3ª Secção – 05FEV1

1. A acção de julgamento de responsabilidades financeiras, dirigida à reintegração de dinheiros públicos, tem por objecto, nos termos do artº 58º, 1, b) e 3, da lei nº 98/97, 26AGO, o conhecimento de factos evidenciados em relatório de auditoria elaborado fora do processo de verificação externa de contas.
2. Por tratar-se de acção que visa conhecer factos evidenciados em relatório de auditoria, a falta deste inviabiliza o prosseguimento daquela.
3. No âmbito da preparação do relatório que haja de servir de suporte à acção de que tratam os números anteriores, quer ele resulte de auditoria do tribunal ou de averiguação levada a efeito por órgão de controlo interno, a audição dos que, indiciariamente, sejam dados como responsáveis pelos factos é, de acordo com o previsto no artºs 13º, 1, 2, 3 e 54º, 3, e), da lei nº 98/97, obrigatória.
4. A falta dessa audição, além de representar violação do direito de defesa dos responsáveis, tem, em regra, influência na concretização dos factos, na sua caracterização como violação de dada norma legal e na imputação deles aos seus autores, pelo que, quando, como no caso apreço, assim suceda, a falta de contraditório, induzindo na desqualificação, como relatório de auditoria, para os fins dos artºs 54º, 55º, 2, 57º, 58º 3 e 89º da lei nº 98/97, do relatório do órgão de controlo interno apresentado como suporte da acção de responsabilidade financeira, consubstancia, tal como a falta do relatório de auditoria (supra 2), falta de pressuposto processual (excepção dilatória inominada), nos termos dos artºs 493º, 2 e 494º, CPC.

PROCESSO DE JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS / RELATÓRIO DE ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO / NÃO AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DURANTE A AUDITORIA

Processo n.º: 28-M/2004
3ª Secção – 20ABR05

- I – No âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, regulada na Secção III da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o artigo 66º enuncia 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 que todos os responsáveis de organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.
- II – No caso dos autos, os factos provados evidenciam que o demandado teve um comportamento colaborante e diligente para com o Tribunal de Contas: não só prestou as informações solicitadas pelo Tribunal, como assumiu, através de acto administrativo que as situações referenciadas no Relatório da I.G. Finanças consubstanciavam infracções financeiras e justificavam reposições de património público. O Demandado terá, inclusive, excedido o âmbito do dever de coadjuvação que lhe impende enquanto responsável autárquico (artigo 10º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto), uma vez que só teria que informar o Tribunal se as situações descritas no relatório da IGF já estavam ou não regularizadas.
- Os responsáveis não podem ser sancionados por não terem diligenciado pela reposição de verbas se e enquanto os procedimentos se bastarem com análises e verificações de teor interno ou externo ou auditorias uma vez que, como é sabido, só a 3ª Secção é que tem competência para decidir da efectivação de responsabilidade financeira (artº 15º - nº 1 - c) e 79º - nº 2 da Lei nº 98/97).
- III - Não ficaram, assim, provados, os elementos constitutivos do tipo legal da infracção estatuída no artigo 66º nº 1 alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

PROCESSO DE JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / DEVER DE COADJUVAÇÃO / REPOSIÇÃO DE VERBAS

RELATÓRIOS DE AUDITORIA

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

* Esta secção integra a lista das conclusões e recomendações de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, seleccionados de entre os produzidos no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2005.

CONTROLO SUCESSIVO

(2ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 4/2005

Conselheiro Relator
Mira Crespo

Processo nº 10/2004 – AUDIT
10 de Fevereiro de 2005

ASSUNTO Auditoria à EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, E.M. – Exercício de 2002.

- AUDITORIA OPERACIONAL
- ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA
- AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS
- AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO
- CONTA DE GERÊNCIA
- CONTRATO PROGRAMA
- EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
- EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL
- INOBSERVÂNCIA DE PRAZO
- IRREGULARIDADE FORMAL
- ÓRGÃO SOCIAL
- PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR
- PLANO DE ACTIVIDADES
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- TRABALHOS A MAIS
- TRATAMENTO DE RESÍDUOS
- VISTORIA

CONCLUSÕES

1. O Município de Alcácer do Sal constituiu, nos termos da Lei n.º 58/98, de 18/08, a EMSUAS, EM em 27/10/99, por escritura pública, detendo a totalidade do capital social, actualmente no montante de € 174.579,26 e integralmente realizado.

2. A empresa tem como objecto social a recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, a limpeza e higiene pública, a manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços, equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal, quer do domínio privado ou de terceiros, podendo exercer a actividade de industrial de construção civil e quaisquer outras actividades acessórias relacionadas com o seu objecto principal. Apreciando a sua legalidade, conclui-se que:
 - O objecto tem correspondência na fórmula utilizada pelo n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, sendo, pois, legal no que concerne à *“Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços, equipamentos e edifícios, quer do domínio público municipal, quer no domínio privado”*.
 - O objecto é ilegal no que concerne ao exercício da actividade a *“terceiros”* ou à *“... de industrial de construção civil ...”*, porquanto viola o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, uma vez que não se encontram tais fins no âmbito das atribuições dos municípios.
3. Face ao regime jurídico das empresas municipais, Lei nº 58/98, de 18/08, conclui-se que a autarquia adoptou na criação da EMSUAS, EM, os procedimentos legais que regulam as condições em que os municípios podem criar empresas dotadas de capitais próprios, consagrados nos artºs 4º a 8º do citado diploma, com excepção dos estudos técnicos e económicos-financeiros, previstos no nº 3 do artº 4º, uma vez que embora existam formalmente tais documentos, a verdade é que o seu conteúdo não consubstancia materialmente um estudo de viabilidade económica.
4. No exercício de 2002, foram detectadas irregularidades na nomeação e exoneração dos órgãos sociais, nomeadamente no que respeita ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal.
5. Face aos estatutos da empresa e ao regime legal (Lei nº 58/98) inexistem, nas relações entre a autarquia e a empresa municipal, instrumento jurídico adequado à criação de vínculos entre as partes, concluindo-se pela inadequação dos “planos de actividades”, da “delegação” e da prestação de serviços para titular as relações entre as duas entidades.

6. Na contratação e execução da empreitada analisada, a empresa não cumpriu o previsto no regime jurídico de empreitadas de obras públicas regulado pelo DL n.º 59/99, de 02/03, nomeadamente no que concerne ao cumprimento do prazo de execução da empreitada, elaboração dos autos de medição dos trabalhos, vistoria e recepção provisória, bem como no que respeita à qualificação dos trabalhos a mais, à supressão de trabalhos e ao controlo de custos das obras públicas.
7. Existem trabalhadores na EMSUAS, EM que prestam serviço na Câmara, nomeadamente no caso da “Assessoria técnica e de gestão da oficina auto do Município” e da “Tarefa de constituição de processos de concurso de empreitadas”.
8. A empresa desenvolve a sua actividade tendo por base o Plano de Actividades previamente aprovado pela CMAS, onde constam as tarefas denominadas por “concessões” e as “empreitadas” e ainda outros trabalhos que desenvolve junto dos municípios;
9. De acordo com a Proposta de Estudo de Viabilidade Económica, o projecto previa a criação de 48 postos de trabalho. No exercício de 2002, a empresa empregou mais 62 trabalhadores do que o previsto;
10. Não existe nenhum manual de procedimentos que abranja as áreas de Caixa, Fundos Fixos de Caixa, Bancos, Pessoal, Imobilizado, Fornecedores, Clientes e Empreitadas, nem quaisquer normas avulsas, em que estejam elencadas as acções a desenvolver para as diversas áreas da entidade.
A falta do referido manual e de normas escritas leva a que as mesmas sejam emanadas verbalmente pelo Gestor Delegado;
11. A empresa possui fichas informatizadas dos bens móveis, cuja informação se considera ser deficiente, por não espelharem determinados requisitos constantes do art.º 51.º do CIVA, nomeadamente, nome do fornecedor; número e data do fornecimento, despesas de transportes e de instalação e seguro (número da apólice, capital e riscos cobertos).
Acresce ao supracitado o facto de que nenhum dos bens se encontrava identificado e de não existirem seguros para os bens do imobilizado;
12. Não existe Sistema de Controlo Interno, porquanto se verifica a inexistência de: segregação de funções; regras de âmbito administrativo e financeiro; a concretização de medidas para salvaguarda de valores;

definição do(s) responsável(is) para a autorização da despesa e pagamento, bem como dos respectivos limites; estabelecimento do montante e de normas de funcionamento do fundo fixo de caixa;

13. Os Resultados operacionais foram positivos nos dois primeiros anos de análise e negativos no ano de 2002;
14. O Resultado líquido revelou-se positivo em 2000 e 2001, passando de € 2 216 para € 57 073. Em 2002 foi negativo, com um decréscimo muito acentuado, na ordem dos 139%, consequência directa do elevado peso dos Custos operacionais;
15. No que respeita às contas do Balanço, a rubrica de maior peso nos três anos foi a de Equipamento básico com cerca de 61%, 41% e 21%, respectivamente, onde estão contabilizados os equipamentos de transporte, as ferramentas e utensílios e o equipamento administrativo, bem como os equipamentos transferidos em espécie da autarquia para a EMSUAS;
16. A segunda rubrica de maior peso no total do Activo é a de Clientes c/c, com um crescimento no período 2000-2002 de 503%, resultante do aumento da actividade da empresa;
17. A autarquia tem sido o maior cliente da empresa ao longo destes três anos (médias a rondar os 98%), mais se configurando como um prolongamento do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (que, de resto, continua a existir e a desenvolver actividade) do que como uma verdadeira empresa, com órgãos próprios, autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Conclui-se, assim, que o objectivo que presidiu à sua criação não foi alcançado, na medida em que se traduziu numa duplicação de estruturas com o conseqüente encargo para o erário público.

RECOMENDAÇÕES

- Alteração do objecto social da empresa;
- Cumprimento da legislação em vigor no que diz respeito à nomeação e exoneração dos órgãos sociais;

- Respeito pelo disposto no artº 31º da Lei nº 58/98, titulando as relações jurídicas com a autarquia através de contrato(s)-programa(s) nas situações que lhe sejam subsumíveis;
- Cumprimento do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, previsto no DL nº 59/99, de 02/03, nomeadamente no que concerne aos prazos de execução das empreitadas, elaboração dos autos de medição dos trabalhos, vistoria e recepção provisória, bem como no que respeita à qualificação dos trabalhos a mais, à supressão de trabalhos e ao controlo de custos das obras públicas;
- Regularização das situações dos trabalhadores da EMSUAS, EM que prestam serviço na Câmara;
- Implementação de normas de controlo interno adequadas à realidade da empresa;
- Elaboração de um plano de actividades autónomo e independente da Câmara, bem como dos restantes instrumentos de gestão previsionais constantes do artº 30º da Lei n.º 58/98.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 5/2005

Conselheiro Relator
Manuel Henrique de Freitas Pereira

Processo nº 17/2004 – AUDIT
10 de Fevereiro de 2005

ASSUNTO Auditoria integrada ao Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade.

- AQUISIÇÃO DE BENS
- AUDITORIA INTEGRADA
- CÓDIGO DO REGISTO DE BENS MÓVEIS
- COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
- CONSELHO CONSULTIVO
- CONSELHO DE DIRECÇÃO
- CONTAS PÚBLICAS
- DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA
- GESTÃO DE TESOURARIA
- MANUAL DE PROCEDIMENTOS
- PLANO OFICIAL CONTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E DE SEGURANÇA SOCIAL (POCISSSS)
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- REMUNERAÇÕES
- RETROACTIVIDADE
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

CONCLUSÕES

1. **O Conselho Directivo (CD) do IIES**, ainda que tivesse conhecimento do andamento dos projectos, nas reuniões semanais de *steering*, não tinha uma visão, global e integrada, da situação, feita por quem não estivesse envolvido na própria execução dos mesmos, não adoptando, como órgão mais responsável da instituição, uma prática de exigência e de qualidade aos prestadores de serviços (*outsourcers*) que valorizasse

o cumprimento dos objectivos traçados e a avaliação em função dos resultados obtidos, nos prazos contratualizados (ponto V.2.1 do presente Relatório).

2. A não nomeação do **Conselho Consultivo do IIES** teve como efeito que, durante praticamente cerca de três anos e meio, até à nomeação da Comissão Permanente de Sistemas de Informação e Estatística da Segurança Social (CPSIESS), em finais de Agosto de 2002, as decisões de carácter estratégico relacionadas com a definição e operação do sistema de informação da segurança social fossem tomadas pelo Conselho Directivo do Instituto, não existindo evidência de que as reuniões promovidas com as instituições utilizadoras tenham permitido uma acção coordenada da política e das medidas a implementar nas várias instituições do sector (cf. ponto V.1.1. do Relatório).
3. Não existe evidência de que a **Comissão de Fiscalização** tenha tomado qualquer posição sobre as questões levantadas na Acta 20/CD/2002, de 31/01/2002 cujo conteúdo indiciava a necessidade de redefinição de linhas de orientação estratégicas para o sistema da segurança social (cf. pontos V.1.1 e V.2.1 do Relatório).
4. Não obstante o esforço de organização do IIES, desde finais de 2002, a função de planeamento e controlo, de alto nível, relativa à execução dos diferentes projectos não estava implementada tendo apenas sido criada uma unidade interna para o efeito em Dezembro de 2004 (cf. ponto V.3.1 do Relatório).
5. Para a consecução célere dos objectivos prosseguidos pelo IIES, uma das medidas determinadas pelo Governo, foi a de isentar temporariamente este organismo, no âmbito das aquisições de bens e serviços de informática directamente relacionadas com as suas atribuições, quer do regime das despesas públicas previsto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, no que diz respeito aos procedimentos de contratação, quer da fiscalização prévia do Tribunal de Contas (art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 41-A/99). Inicialmente fixada até 31 de Dezembro de 2001, a isenção foi prorrogada por mais dois anos (até 31 de Dezembro de 2003), atra-

vés da redacção introduzida ao citado art.º 4.º, pelo Decreto-Lei n.º 88/2002, de 6 de Abril.

6. Em matéria de **aquisição de bens e serviços de informática**, directamente relacionadas com as suas atribuições, o IIES recorreu sistematicamente, para além dos contratos para o desenvolvimento/manutenção de aplicações, ao tipo de contrato de aquisição de serviços em regime designado por *Time & Materials*, cujo conteúdo se reconduz, fundamentalmente, a serviços de consultoria. Procedeu, ainda, à reiterada renovação desses contratos com o argumento de não ter sido possível a prestação dos serviços nos prazos acordados.
Essa prática, que o IIES justifica com uma política de prudência na assumpção de compromissos, não deixa de indiciar falta de rigor no planeamento das tarefas com consequências na programação financeira dos contratos celebrados (cf. ponto V.2.1 do Relatório).
7. Os termos em que são celebradas as adendas aos contratos referidos, não fora a ratificação dos actos produzida por despachos de subdelegação de competências do Secretário de Estado da tutela, nos casos analisados, permitiriam questionar se, na verdade, não teria havido fraccionamento de despesas, não permitido por lei, conforme o disposto no art.º 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, preceito, aliás, não incluído na isenção da aplicação do regime das despesas públicas, permitida ao IIES, nos termos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 41-A/99, de 9 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 88/2002, de 6 de Abril (cf. ponto V.2.1 do Relatório).
8. Tendo em conta as asserções produzidas sobre as aquisições de serviços de informática e, ainda, as divergências entre os preços contratados pelo IIES e os praticados no mercado, conforme se demonstra no Ponto V.2.1 do presente Relatório, considera-se que a amplitude conferida pela isenção legal supra citada, no que concerne aos procedimentos concursais, não potenciou a prática de boa gestão, na medida em que nem sempre foram observados os princípios da economia, da eficiência e da eficácia, a que toda a administração pública está subordinada para uma utilização racional dos dinheiros públicos.

9. No que se refere ao **grau de realização dos projectos**, os principais sistemas de informação da segurança social encontram-se, já, na fase ou de desenvolvimento ou de implementação. Verificou-se, no entanto, que a generalidade das aplicações em funcionamento apesar das melhorias relativamente ao sistema anterior, não tinham ainda à data da auditoria a qualidade adequada, principalmente ao nível do controlo da informação assegurado por cada subsistema, desta forma dificultando o cruzamento nacional de informação e, simultaneamente, tornando-os permeáveis à fraude e à evasão.

A forma como alguns sistemas foram disponibilizados, sem um acompanhamento eficiente da gestão da mudança, traduziu uma maior resistência aos novos sistemas por parte dos utilizadores, gerando ineficiência dos processos de trabalho e alguma ineficácia quanto aos resultados pretendidos.

Os responsáveis, a todos os níveis, não acompanharam de forma estreita, rigorosa e permanente todo o ciclo de vida dos projectos, bem como a realização dos seus objectivos e dos prazos a cumprir; só tardiamente tomaram decisões com vista à implementação de critérios uniformes de actuação, em ordem a aumentar a eficiência e eficácia dos serviços (cf. ponto V.3.1 do Relatório).

9.1 O processo de migração e sincronismo de dados que se iniciou em 2001, apesar de ter tido como resultado o possibilitar, em 2003, a entrada em produção do primeiro sistema nacional, o IDQ, não foi suficientemente acautelado no sentido de ultrapassar as diferenças de informação das várias bases de dados distritais, com isso fazendo persistir, ainda, os problemas iniciais cuja resolução adia-da provoca, não só ineficiência do sistema, como ineficácia na obtenção de resultados com a qualidade desejada (cf. ponto V.3.2 do Relatório).

9.2 O sistema de Identificação e Qualificação (IDQ) ainda não é fiável, na medida em que os dados históricos que o integram, migrados das diferentes bases de dados distritais para este, contêm erros e/ou omissões que não foram totalmente resolvidos.

Salienta-se que o processo de “nacionalização” dos dados, por não estar concluído nem, por essa razão, ter havido lugar a depuração dos mesmos, multiplica – na ordem dos milhares/milhões – o

número de erros no sistema, em termos globais, por cada mês que passa (cf. ponto V.3.3 do Relatório).

9.3 A operacionalidade e melhor desempenho do **sistema de Gestão de Remunerações (GR)** dependem, especialmente, da qualidade da informação recolhida através dos canais de entrada CLO, DRI, DRD, DR *on-line*, que possibilitam a entrega da declaração de remunerações por meios electrónicos. Não obstante, seja pela deficiente informação prestada pelos contribuintes, seja pela não validação dos dados nos diferentes serviços distritais, no momento da sua recepção, a ocorrência de erros é frequente, e tem efeitos multiplicadores, dado o facto de se repetirem em cada período contributivo (cf. ponto V.3.4 do Relatório).

9.4 O **sistema de Gestão de Tesouraria** – o GT 2002 – apesar de ter entrado em produção desde o ano em referência, tem funcionado com deficiências graves que dificultaram a conciliação dos valores cobrados com os depositados, situação que tem sido dificilmente ultrapassada, uma vez que, não tem sido possível, durante os anos de 2002 e 2003, fazer a reconciliação bancária no IGFSS relativamente aos valores depositados de contribuições. Em 2004, estava a ser feita, relativamente aos depósitos de valores de 2003.

Persiste, ainda, um conjunto de situações que põem em causa um efectivo controlo dos fundos arrecadados, designadamente, depósitos efectuados em contas bancárias tituladas pelo IGFSS diferentes das que estão parametrizadas, na aplicação GT, para as tesourarias; depósitos efectuados em datas muito posteriores à data do recebimento; registos efectuados pelas tesourarias que não coincidem, em termos de montante, com os depósitos efectuados resultantes de recuperações efectuadas incorrectamente; etc. (cf. ponto V.3.5 do Relatório).

A ausência de controlo dos movimentos efectuados traduz um factor de risco, particularmente no caso das tesourarias não informatizadas da segurança social, considerando que o registo do depósito de valores cobrados, no GT, a partir da guia de depósito, é efectuado por um utilizador do sistema que não o funcionário/tesoureiro que procedeu à cobrança dos valores em causa.

9.5 Todos os módulos do sistema SIF/SAP estavam, à data da auditoria, em exploração, em todas as instituições da segurança social, com excepção do módulo de consolidação global – que permite a obtenção dos mapas contabilísticos gerais (nos termos do art.º 71.º da LEO) –, cuja entrada em produção se previa para finais de 2004/princípios de 2005 e que, segundo informa o IIES, em sede de contraditório, já se encontra em exploração em Janeiro de 2005.

No entanto, as instituições em causa não realizam atempadamente todas as transacções orçamentais/financeiras necessárias a uma visão completa e integrada de toda a informação, e isto, dado o facto de, por não existir uma prática padronizada e uniforme de *cut-off* para todas as empresas do SIF, deterem a faculdade de decidir do momento de abertura e fecho mensal das suas contas. Esta condição determina que a informação, relativa a um período, extraída do sistema num determinado momento, possa vir a não ser a mesma relativa ao mesmo período, extraída em momento diferente.

O módulo de Contabilidade Analítica (CO), apesar de a funcionalidade de impressão dos mapas (no ecrã ou na impressora) estar já implementada, não permite, ainda, a edição, de modo directo, do **Mapa 13 – das Receitas de cada subsistema, por classificação económica**, sendo para tal necessário o transporte da informação para o *Excel*, onde esta operação é efectuada (cf. ponto V.3.6 do presente Relatório).

As observações específicas realizadas, no que concerne aos sistemas aplicativos supra citados, permitem inferir que, apesar da sua entrada em exploração, as actividades realizadas no âmbito de cada um deles não obedecem ainda à necessária padronização de procedimentos, muito particularmente, por se tratar de sistemas ao nível nacional. Este facto permite a não existência de mecanismos para avaliar os desvios em relação às normas estabelecidas, e, bem assim, faz depender a execução da actividade dos conhecimentos de cada pessoa envolvida no processo, permitindo a maior ocorrência de erros.

10. O sistema de controlo interno apresenta fortes deficiências que têm reflexos directos nas demonstrações financeiras do IIES, designadamente no que concerne à contratação de pessoal através dos contratos

designados por *Time & Materials*, à gestão do imobilizado corpóreo e à aquisição do *hardware* e do *software* (cf. ponto V.1 do presente Relatório);

11. Existem as seguintes situações em relação às quais as demonstrações financeiras, relativas a 31 de Dezembro de 2002, não reflectem fidedignamente a situação financeira e patrimonial do IIES:

- Encontram-se no Mapa de Fluxos de Caixa indevidamente contabilizadas, em entradas e saídas de/por “Operações de Tesouraria”, as receitas e as despesas provenientes do ano anterior (2001) (cf. ponto V.4.3.2);
- Não foram observados os princípios da materialidade e da especialização dos exercícios no que concerne à aquisição de *software* (cf. ponto V.4.1);
- No tocante ao imobilizado, designadamente equipamento informático, verificou-se carência de procedimentos de controlo e reconciliação, nomeadamente que:
 - ◇ o controlo instituído, de inventariação física do *hardware*, não é fiável nem suficiente, na medida em que não permite estabelecer a correspondência entre os registos, no SIF/SAP, do imobilizado corpóreo adquirido e os bens identificados nas bases de dados existentes na USML e USCO, e bem assim, não respeita o princípio da segregação de funções, porquanto quem gere o equipamento não deve ser quem o controla (cf. ponto V.1.4.2 e V.4.1);
 - ◇ a falta de controlo na execução dos projectos de desenvolvimento de *software* provocou um aumento de encargos, cujos pagamentos se reflectiram neste exercício, relativos a contratos de prestação de serviços, de consultadoria e/ou de *Time & Materials* celebrados com o mesmo objectivo (cf. pontos V.2.1 e V.4.1).

Assim, e tendo principalmente em conta a importância do imobilizado nas demonstrações financeiras do IIES (o imobilizado corpóreo representa 97,47% dos activos do IIES e as amortizações 25,06% dos custos e perdas), em relação ao qual, como se referiu, não é possível assegurar

estar garantida a existência e salvaguarda daqueles activos, **não é possível emitir uma opinião** quanto à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2002, no sentido que àquela expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites (designadamente o n.º 177 das Normas de Auditoria da INTO-SAI).

RECOMENDAÇÕES

A) Ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança:

Em face do disposto no art.º 8.º dos Estatutos do IIES, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 41-A/99, de 9 de Fevereiro, a nomeação do **Conselho Consultivo do IIES**, ou, promovendo a adequada alteração legislativa, sua substituição pela **Comissão Permanente de Sistemas de Informação e Estatística da Segurança Social (CPSIESS)**.

B) Ao IIES, I.P.:

1. Implementação de uma prática de maior exigência de qualidade aos prestadores de serviços (*outsourcers*) que valorize o cumprimento dos objectivos traçados e a avaliação em função dos resultados obtidos, nos prazos contratualizados.
2. Acompanhamento, pelos responsáveis, a todos os níveis, de forma estreita, rigorosa e permanente de todo o ciclo de vida dos projectos, bem como dos seus objectivos e dos prazos a cumprir, em ordem a aumentar a eficiência e eficácia dos serviços utilizadores da segurança social.
3. Adopção de procedimentos que permitam, por um lado, um maior rigor na programação financeira dos contratos de prestação de serviços celebrados ou a celebrar, principalmente nos designados "*Time & Materials*", e, por outro, o controlo da execução dos respectivos trabalhos, de modo a inviabilizar quer a sistemática renovação e prorrogação dos prazos daqueles contratos, quer a respectiva produção de efeitos materiais retroactivos.

4. Rigoroso cumprimento das regras contidas no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não incluídas na isenção de que o Instituto beneficie, *maxime* as incluídas na secção III do citado diploma, em matéria de realização de despesas.
5. Implementação de mecanismos que assegurem a identificação física dos bens, em cumprimento do disposto no art.º 29.º, n.º 2 da Portaria n.º 671/00 (2.ª série), de 17 de Abril, por forma a permitir a reconciliação regular dos bens que se encontram no activo imobilizado, identificando e corrigindo eventuais diferenças entre os registos contabilísticos, o programa de gestão do imobilizado (SIF/SAP – módulo AA) e os respectivos suportes extra-contabilísticos.
6. Instituição, em articulação com o ISS, I.P., de mecanismos de controlo dos dados que garantam a qualidade da informação de cada subsistema, evitando os erros e garantindo maior integridade e consistência aos dados.
7. Melhoria na aplicação dos princípios da materialidade e da especialização dos exercícios em matéria do registo contabilístico do *software*.
8. Cumprimento do disposto no POCISSSS em matéria de modelos de apresentação de contas e não compensação de saldos devedores e credores, introduzindo, sempre que for caso disso, em articulação com o IGFSS, I.P., os necessários ajustamentos no SIF.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 8/2005

Conselheiro Relator
Mira Mendes

Processo nº 8 /2002 – AUDIT
24 de Fevereiro de 2005

ASSUNTO Auditoria aos Programas BAI (Brigada Aerotransportada Independente) e GALE (Grupo de Aviação Ligeira do Exército),

- AUDITORIA INTEGRADA
- CONTABILIDADE
- DESPESA PÚBLICA
- DOTAÇÃO ORÇAMENTAL
- EXECUÇÃO FINANCEIRA
- FINANCIAMENTO
- INVENTÁRIO
- INVESTIMENTO FINANCEIRO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os programas BAI e GALE envolvem um montante de 80 milhões de euros correspondentes a 45% do montante afecto aos 10 programas do Exército inscritos na 3.ª LPM.

A auditoria examinou o cumprimento dos objectivos de reequipamento à luz das respectivas programações físicas e das correspondentes previsões financeiras, bem como a legalidade e a regularidade das despesas realizadas. As conclusões e recomendações formuladas foram as seguintes:

1. A informação prestada pelo Exército, relativamente à parte que lhe corresponde na 3.ª LPM, não reflecte a baixa taxa de realização dos investimentos financiados (cerca de 56%). A execução financeira não distingue os pagamentos de equipamentos recebidos dos meros adiantamentos a fornecedores; nada esclarece, também, quanto à execução

física e aos desvios relativamente ao programado e não estão disponíveis avaliações do impacto dos investimentos financiados nos objectivos de força visados (cfr. pontos 26 a 30, 34 e 47).

2. O Exército requisitou a totalidade dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentais inscritas no OE para a 3.^a LPM, sendo que tais transferências excederam largamente as necessidades de fundos decorrentes da realização dos investimentos a que aqueles se destinavam, por lei. No termo da vigência da 3.^a LPM, o saldo acumulado, assim constituído, atingiu os 45 milhões de euros, ou seja, 26% das dotações, as quais foram alegadamente utilizadas para financiar as Missões Humanitárias e de Paz cometidas ao Exército, sem abertura dos créditos orçamentais necessários. Trata-se de uma prática recorrente de utilização ilegal das dotações orçamentais, na medida em que foram utilizadas para fins diferentes dos previstos na lei (cfr. pontos 31 a 37).
3. O exame dos programas estratégicos BAI e GALE, aos quais foram afectos 45% dos recursos financeiros inscritos na LPM em favor de investimentos do Exército, mostrou que aqueles acabaram por “absorver”, tão somente, 69% e 8%, respectivamente, dos montantes que lhes haviam sido inicialmente afectos. Aliás, aprofundada a análise, veio a verificar-se não corresponderem a investimentos certas despesas (1 Mc em aquisições de alimentação e fardamento) contabilizadas nos dois programas (cfr. pontos 38 a 42). Também se apurou que, pelo menos na sua formulação inicial, os dois programas não eram os destinatários de certos investimentos contabilizados (600 mc na aquisição de viaturas e 42 mc em empreitadas em 2 imóveis) (cfr. ponto 54).
4. Os serviços competentes do Exército não dispunham, aquando da auditoria – nem remeteram ulteriormente – de elementos coligidos quanto à realização física, seja ao nível dos programas seja ao nível dos subprogramas (cfr. pontos 43, 45 e 46).
5. O exame, por amostragem, das despesas e do inventário dos bens adquiridos, revelou a existência de um conjunto de erros e irregularidades, amiúde indiciadores das insuficiências dos sistemas de gestão e controlo das LPM instituídos pelo Exército (cfr. pontos 44 a 54).

6. Em resumo:

- os recursos financeiros atribuídos ao Exército no âmbito da 3.^a LPM foram, em boa parte (26%), reiteradamente utilizados para outros fins (aleadamente para Missões Humanitárias e de Paz), sendo que a informação prestada quanto à realização dos investimentos programados não reflecte essa factualidade. No decurso da execução da 3.^a LPM, como subsequentemente, nada de substancial transparece sobre as baixas taxas de execução física e nada se informa quanto ao impacto das aquisições nos objectivos de força;
- as estruturas formais às quais compete a gestão e o controlo das LPM pelo Exército bem como as orientações da Directiva n.º 111/CEME/00, não criaram sistemas eficientes, capazes de minimizar – ou evitar – o conjunto de erros, irregularidades e insuficiências na materialização dos investimentos programados, detectados pela auditoria (cfr. pontos 55 a 61);
- em consequência, afigura-se necessário e urgente que os sistemas de gestão e de controlo interno da execução das LPM pelo Exército sejam objecto de exame detalhado e de reforma. A informação relativa ao acompanhamento da execução dos programas deve comportar elementos relevantes relativos ao progresso na realização física e ao impacto sobre os objectivos de força. Enfim, os mecanismos especialmente expeditos vigentes para a transferência de disponibilidades destinadas aos investimentos da LPM não podem suprir alegadas insuficiências orçamentais do Exército que se arrastam durante longos períodos em total desrespeito pelas normas contabilísticas e financeiras aplicáveis.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 12/2005

Conselheiro Relator
Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

Processo n.º 1/2003 – AUDIT
17 de Março de 2005

ASSUNTO Auditoria à Direcção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE), no âmbito do sistema de gestão e controlo das receitas e encargos com a saúde.

- AUDITORIA OPERACIONAL
- COBRANÇA DE RECEITAS
- CONTA DE GERÊNCIA
- CONTROLO FINANCEIRO
- CONTROLO INTERNO
- DESPESA DE SAÚDE
- DIVIDAS
- DOCUMENTO ÚNICO DE COBRANÇA (DUC)
- GESTÃO
- GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
- GESTÃO FINANCEIRA
- PAGAMENTO
- PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA (POCP)
- REEMBOLSO
- SEGURANÇA SOCIAL
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- TESOURARIA
- TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

CONCLUSÕES

➤ Caracterização da ADSE

Caracterização do subsistema ADSE

- O subsistema ADSE comparticipa as despesas dos beneficiários com cuidados de saúde prestados por estabelecimentos do SNS, por entidades do regime convencionado ou por entidades do regime livre, e com a aquisição de medicamentos. A comparticipação pode ser feita através do pagamento directo à entidade prestadora dos serviços ou bens ou através de reembolso ao beneficiário – cfr. ponto 2.2;
- Os beneficiários da ADSE distinguem-se em beneficiários titulares e familiares ou equiparados; os beneficiários titulares podem ser funcionários ou agentes no activo da Administração Pública ou trabalhadores de outras entidades que a lei contemple; os beneficiários titulares podem, ainda, ser aposentados – cfr. ponto 2.1;

Financiamento do subsistema ADSE

- O subsistema ADSE é um sistema contributivo. A concessão de benefícios depende do pagamento, pelo beneficiário titular, salvo se for aposentado, de uma contribuição estabelecida para o efeito, que constitui receita do Estado - cfr. ponto 2.3;
- O funcionamento do subsistema ADSE é assegurado por receitas gerais do Estado e por receitas próprias da ADSE - cfr. ponto 2.3;
- Alguns serviços, organismos ou entidades do sector público administrativo, dotados de autonomia/independência financeira, e as entidades do sector público empresarial e do sector privado, cujos trabalhadores são beneficiários da ADSE, estão obrigados a suportar os encargos com a saúde dos seus funcionários, agentes ou trabalhadores - cfr. ponto 2.3;
- O subsistema ADSE procede ao pagamento das comparticipações nas despesas com cuidados de saúde prestados a funcionários, agentes ou trabalhadores dos serviços, organismos ou entidades atrás referidos que, por sua vez, devem reembolsar o subsistema ADSE do pagamento dessas comparticipações e contribuir para despesas de administração da ADSE, ou pagar uma capitação por beneficiário inscrito; estas contrapartidas constituem receitas próprias da ADSE - cfr. ponto 2.3;
- As capitações são estabelecidas com base em acordos celebrados pela ADSE, ao abrigo do art.º 64º do Decreto-Lei n.º 118/83. Até à presente

data, a ADSE não efectuou qualquer estudo de avaliação desses acordos e do interesse em alargar ou restringir a sua celebração – cfr. ponto 2.3;

- A ADSE tem duas fontes de financiamento no OE, as dotações gerais e as dotações com compensação em receita própria. Em 2002, a despesa paga foi suportada em 11% pelas dotações com compensação e no restante por dotações gerais. Nesse ano as receitas de Estado arrecadadas relativas aos descontos de 1% nos vencimentos dos beneficiários da ADSE representaram 12% da despesa paga, concluindo-se que 77% da despesa paga pela ADSE foi suportada com outras receitas de Estado, cfr. pontos 2.3 e 4.1;

Organização geral da ADSE

- A ADSE é um dos serviços operativos e de gestão do Regime de Protecção Social da Função Pública (RPSFP), sendo a sua principal missão “assegurar a protecção aos seus utentes nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação” (art.º 1º do Decreto-Lei n.º 279/99, de 26 de Julho) – cfr. ponto 2.2.1;
- A ADSE é um serviço integrado na administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa - cfr. ponto 2.2.1;
- Como instrumentos de gestão, a ADSE elabora planos e relatórios de actividades e projectos de orçamento anuais – cfr. ponto 2.2.4;
- A ADSE utiliza a contabilidade orçamental e o módulo de execução orçamental do Sistema de Informação Contabilística (SIC), submetendo as suas contas ao TC conforme as Instruções n.º 2/97- 2.ª S., de 30 de Março.
Paralelamente, a ADSE utiliza uma contabilidade digráfica moldada sobre o Plano Oficial de Contabilidade. Não utiliza o Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP) por não reunir todas as condições para a aplicação daquele plano, nos termos do art.º 5º do Decreto-Lei n.º 232/97 e da Orientação n.º 1/98 anexa à Portaria n.º 116/99 (2ª série), de 10 de Fevereiro – cfr. ponto 2.4;
- Em 2004, o quadro do pessoal dirigente da ADSE não se encontrava totalmente preenchido e cerca de 39% dos lugares do quadro do restante pessoal encontravam-se por preencher – cfr. ponto 2.4

➤ **Sistemas de informação e controlo interno**

- O sistema informático da ADSE (SPS) apresenta deficiências na informação existente em alguns módulos que o compõem, verificando-se, também, o subaproveitamento das respectivas funções; não existem, mecanismos de alerta suficientes para conferir os actos facturados à ADSE por entidades prestadoras de cuidados de saúde - cfr. ponto 3.1;
- O sistema de controlo interno na área da receita contém condicionantes que contribuem para a deficiência dos respectivos procedimentos. Na área da receita a ADSE não dispõe de manuais de procedimentos. - cfr. ponto 3.2.1;
- Os procedimentos dos sistemas de gestão e controlo das receitas bem como de recuperação de dívida não eram os adequados – cfr. ponto 4.4.1;
- Na área da despesa com comparticipação de medicamentos (farmácias) não é cumprido o princípio orientador, existente na ADSE, de que, durante o ano, seja verificada pelo menos uma factura mensal relativamente a cada farmácia – cfr. ponto 3.2.2;
- No que concerne à despesa com o regime convencionado, com excepção de algumas áreas objecto de verificação exaustiva, as iniciativas de verificação são reactivas, não se encontrando delineado um plano de verificações relativamente a cada uma delas – cfr. ponto 3.2.2;
- No âmbito da despesa com os cuidados prestados por estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, não há procedimentos instituídos na verificação dos valores facturados, nem são regularmente seleccionadas amostras de facturação para verificação - cfr. ponto 3.2.2;
- A metodologia utilizada no tratamento dos documentos do regime livre não permite conhecer a despesa apresentada e a despesa por pagar - cfr. ponto 3.2.2;
- Não existe cruzamento de dados nas diversas áreas da despesa com a prestação de cuidados de saúde a beneficiários da ADSE - cfr. ponto 3.2.2;

- No âmbito do regime convencionado, as tabelas que complementam os acordos encontram-se desactualizadas face à evolução técnica e científica e as minutas de acordos analisadas não continham regras que garantissem de forma eficaz o correcto exercício da actividade contratada por parte da entidade convencionada e o acompanhamento e controlo da sua actividade por parte da ADSE - cfr. ponto 2.2.2;
- A não uniformização da nomenclatura das tabelas nos regimes convencionados e livre dificulta a comparabilidade entre as mesmas para efeitos de informação à gestão e de cruzamento de dados para detecção de eventuais irregularidades - cfr. ponto 2.2.5;
- A instrução dos processos das entidades convencionadas era deficiente e a documentação existente nos mesmos não foi objecto de actualização regular - cfr. ponto 2.2.2;
- A Transferência Electrónica de Dados (TED) permite um controlo mais eficiente e rápido dos dados por parte da ADSE, pois liberta os serviços da tarefa de inserção dos dados no Sistema Protecção Social, permitindo que os mesmos procedam a uma maior e mais exaustiva conferência da facturação que é enviada pelos prestadores de cuidados de saúde; contudo, a TED só é utilizada no âmbito do regime convencionado, havendo dificuldades no seu alargamento aos estabelecimentos do SNS e às farmácias – cfr. ponto 3.2.2.1;
- A ADSE não procede à liquidação de juros de mora a nenhuma das entidades em dívida, conforme o estabelecido no Decreto-Lei n.º 73/99 – cfr. ponto 3.5.

➤ **Análise financeira**

- Quer a contabilidade orçamental quer a contabilidade patrimonial não evidenciam a totalidade dos encargos assumidos e das despesas do subsistema por pagar – cfr. ponto 3.3;;
- Muito embora a ADSE já proceda ao registo da facturação recepcionada (desde o início de 2004) relativamente ao regime convencionado, SNS e farmácias, esse apuramento não é reflectido na contabilidade patrimonial – cfr. ponto 3.3;

- ✦ Não é respeitado o princípio contabilístico da especialização, em virtude da contabilidade reflectir apenas a despesa paga e não os encargos com a saúde, incluindo as demonstrações financeiras dos períodos, custos de outros exercícios – cfr. ponto 3.3;
- ✦ Verificou-se suborçamentação inicial em todos os anos do período. Também, em todos os anos, verificaram-se acréscimos das importâncias orçamentadas. Estes acréscimos resultaram essencialmente da necessidade de suportar o aumento dos encargos com a saúde gerados pelo subsistema – cfr. ponto 4.1;
- ✦ No período de 1998 a 2002, a proporção da despesa paga suportada por dotações com compensação em receita própria situou-se entre 6,7% a 13,6%. Em 2002 foi de 11,0% - cfr. ponto 4.1;
- ✦ As receitas de Estado, arrecadadas nos diversos anos, provenientes dos descontos de 1% efectuados nos vencimentos dos beneficiários da ADSE, representaram entre 15,0 e 15,9% da despesa paga nos quatro primeiros anos do período, tendo essa relação decrescido para 12,4% no ano de 2002 - cfr. ponto 4.1;
- ✦ No período, as receitas de Estado relativas aos descontos de 1% efectuados nos vencimentos dos beneficiários da ADSE representaram entre 66,7% (2002) e 72,3% (2001) dos valores pagos às farmácias - cfr. ponto 4.1;
- ✦ Em termos absolutos, o valor das dotações gerais com origem em outras receitas de Estado, estranhas ao subsistema ADSE, quase que duplicou entre 1998 e 2002, ou seja de 317 para 605 milhões de euros. A proporção das dotações gerais com origem em outras receitas de Estado na totalidade do financiamento encontrou-se no intervalo de 70,5% a 78,3% - cfr. ponto 4.1;
- ✦ No decurso do período analisado, 1998-2002, verificaram-se significativos acréscimos nos fluxos financeiros: de 79% nos créditos libertos do OE e de 78% tanto na despesa total como nas despesas directas com o subsistema de saúde da ADSE – cfr. ponto 4.2;
- ✦ Até 2003, a receita cobrada foi sempre inferior à receita processada, daí resultando o agravamento da dívida acumulada à ADSE – cfr. ponto 4.2.1;

- As despesas de administração do subsistema têm um peso de 1,1% no total da despesa (em 2002). A evolução da despesa total é condicionada pelo volume das despesas directas com o subsistema de saúde – cfr. ponto 4.2.2;
- Os acréscimos de despesas directas com o subsistema em 2001 e 2002 devem-se, em parte, à redução dos prazos de pagamento ao SNS e aos regimes convencionado e livre. Esta redução teve, também, por efeito a recuperação dos atrasos motivados pela implementação do sistema informático em 2000. Relativamente ao SNS, que detém quase 50% na estrutura da despesa, verificou-se também o pagamento de facturas de hospitais – antes da despesa ser verificada e sujeita a eventuais rectificações de facturação - cfr. ponto 4.2.3;
- A ADSE arrecada, actualmente, as receitas próprias numa conta, em seu nome, no Tesouro, quando as receitas dos serviços integrados deveriam ser cobradas pela DGT, através da rede de cobranças do Estado e com base num Documento Único de Cobrança, emitido pela ADSE, enquanto entidade administradora de receitas – cfr. ponto 4.3.1;
- Com a evolução recente, quer na cobrança de receita própria quer na realização dos pagamentos, a maioria das contas bancárias existentes (fora do Tesouro) não têm utilidade – cfr. ponto 4.3.2;
- Em 2002, a ADSE detinha montantes significativos de receita, os quais se encontravam por contabilizar “devidamente” e não se encontravam disponíveis para o Estado:
 - Reflectidos nas contas de gerência – Valores em que se conhece a origem mas não a justificação e que são contabilizados em rubrica “valores a identificar”. A ADSE fechou a gerência de 2002 reflectindo no saldo da conta cerca de 160 mil euros de valores a identificar (acréscimo de 63% relativamente ao fecho da gerência anterior) - cfr. ponto 4.2.4;
 - Não reflectidos nas contas de gerência e indicados nas reconciliações bancárias que as instruem - Valores creditados nas contas bancárias da ADSE cuja origem é desconhecida. A ADSE fechou a gerência de 2002 indicando nas reconciliações 20,6 milhões de euros de créditos por identificar. Esta importância integrava créditos efectuados no período que decorreu entre os anos de 1996 e 2002 – cfr. ponto 4.3.2;

- A dívida à ADSE ultrapassou no final da gerência de 2002 o valor de 137 milhões de euros e o seu valor representava 17 % da despesa total realizada nesse ano - cfr. ponto 4.4;
- De 1998 a 2002 o acréscimo médio anual de dívida foi de 21,8 % enquanto que o acréscimo médio anual da despesa realizada foi de 12,1 % - cfr. ponto 4.4;
- Os procedimentos e as medidas de controlo interno não eram os adequados à recuperação da dívida e não eram disciplinadores das obrigações das entidades para com a ADSE – cfr. ponto 4.4.1;
- Não têm sido utilizados os mecanismos de recuperação de dívida estabelecidos por lei, designadamente a retenção de verbas prevista nas leis do orçamento, nem utilizadas as vias judiciais adequadas - cfr. ponto 4.4.2.

➤ **Testes substantivos a encargos com saúde**

- Detectaram-se diversas situações de facturação irregular emitida pelas entidades prestadoras de cuidados de saúde, que a ADSE pagou, confirmando o deficiente controlo interno da ADSE, que não acautela os interesses do Estado, e as deficiências detectadas aquando da análise dos contratos-tipo celebrados no âmbito do regime convencionado – cfr. ponto 5;
- Na área das farmácias (comparticipação de medicamentos), as irregularidades detectadas respeitam ao incumprimento das normas do acordo celebrado com a Associação Nacional de Farmácias e de normas legais e regulamentares relativas à participação de medicamentos; algumas irregularidades respeitam a situações de sobre facturação – cfr. ponto 5.1;
- No âmbito do regime convencionado, as situações mais graves respeitam a situações de duplicação da facturação, sobre facturação, facturação de actos não contemplados na respectiva tabela e facturação de actos não realizados - cfr. ponto 5.2;
- No Hospital Fernando Fonseca, as irregularidades detectadas respeitam à incorrecta aplicação do regulamento anexo à Portaria n.º 189/2001, de

09 de Março, do Ministro da Saúde, que aprova as tabelas de preços das prestações de saúde realizadas pelas instituições e serviços integrados no SNS, a situações de sobrefacturação e à facturação de cuidados prestados a beneficiários sem direitos – cfr. ponto 5.3;

- ✦ Algumas das irregularidades apuradas resultaram do cruzamento da informação existente na ADSE, com o resultado de questionários realizados a beneficiários e verificações *in loco* nos prestadores de cuidados de saúde; o suporte de informação existente, em muitos destes prestadores, eram os processos clínicos, cuja consulta se encontra condicionada pela legislação relativa à protecção de dados pessoais – cfr. ponto 5.

1.3- RECOMENDAÇÕES

1.3.1– AO GOVERNO

- ✦ Atendendo aos condicionalismos decorrentes da legislação relativa à protecção de dados pessoais, que impede o exercício de um efectivo controlo dos encargos com a saúde no âmbito dos subsistemas de saúde, conforme alegado pelos responsáveis da ADSE, ponderar a elaboração de proposta de medidas legislativas que assegurem a possibilidade das entidades que gerem e controlam esses subsistemas poderem confirmar junto das entidades prestadoras de cuidados de saúde a realização dos actos por eles facturados;
- ✦ Considerando a importância da transferência electrónica dos dados relativos à facturação dos cuidados prestados pelos estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde para a eficiência do sistema de controlo interno existente na ADSE e as dificuldades invocadas por esta entidade no que respeita à realização dessa transferência, dependente dos estabelecimentos referidos, promover pelas medidas necessárias.

1.3.2– AO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

- ✦ Ponderar sobre a suficiência dos recursos humanos e materiais existentes na ADSE e a respectiva adequação à prossecução da sua missão, nomeadamente, para a implementação, na ADSE, de adequados mecanismos de controlo da receita gerada pelo subsistema e da despesa

assumida e realizada de forma a acautelar a boa gestão dos dinheiros públicos e a eficiência da gestão do subsistema de saúde;

- ✦ Nas situações de débitos vencidos e exigíveis por parte de autarquias ou organismos autónomos deverão ser utilizados os meios previstos nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado, ou seja, a retenção de verbas a transferir do OE para aquelas entidades.

1.3.3 – Ao Director-Geral e ao Conselho Administrativo da ADSE

Sem prejuízo das melhorias referidas no âmbito do exercício do direito do contraditório, e que o Tribunal regista com apreço:

- ✦ Continuar o processo de revisão do texto dos acordos com as entidades convencionadas e pondere a necessidade de actualização das respectivas tabelas e regras anexas às mesmas, por forma a colmatar algumas lacunas e imprecisões detectadas na presente auditoria;
- ✦ Diligenciar no sentido da uniformização das designações de cuidados de saúde utilizadas nas tabelas dos regimes convencionado e livre;
- ✦ Diligenciar no sentido de serem actualizados, de forma regular, os elementos relevantes dos dossiers permanentes das entidades convencionadas e dos serviços processadores;
- ✦ Proceder ao estudo e avaliação dos acordos de capitação e do interesse em alargar ou restringir a sua celebração;
- ✦ Diligenciar no sentido de serem criadas as condições necessárias à aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), nos termos do ponto 2.6 da Orientação n.º 1/98, anexa à Portaria n.º 116/99 (2ª série), de 10 de Fevereiro;
- ✦ Diligenciar no sentido de a contabilidade digráfica respeitar o princípio contabilístico da especialização, de se proceder ao registo das facturas em recepção e conferência e de serem evidenciadas as despesas da rubrica “encargos com a saúde” assumidas, pagas e por pagar;
- ✦ Continuar as diligências necessárias à implementação de medidas relativas aos sistemas de informação e de controlo interno que supram as deficiências detectadas nas áreas analisadas;

- Continuar a incrementar a transferência electrónica de dados, relativamente à facturação de entidades convencionadas, e providenciar pelo seu alargamento a outros regimes do subsistema (farmácias e SNS);
- A ADSE encontra-se sujeita ao novo Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. Assim, relativamente à arrecadação de receita própria, e até que a mesma possa ser integralmente efectuada pela rede de cobranças do Estado com base no sistema do Documento Único de Cobrança (DUC), a ADSE deve utilizar e manter apenas contas no Tesouro;
- Prosseguir a implementação de procedimentos sistemáticos necessários à identificação de todos os créditos não identificados;
- Providenciar a transferência das importâncias, ainda, por identificar, depositadas em contas bancárias na CGD ou no Banco Totta, para a conta da ADSE no Tesouro com vista à concretização do princípio da unidade de tesouraria e da optimização da gestão global dos fundos públicos;
- Todas as receitas por identificar deverão ser registadas na contabilidade e reflectidas na respectiva conta de gerência;
- Prosseguir as diligências no sentido da recuperação da dívida e da identificação da proveniência dos valores creditados em contas bancárias, criando mecanismos que permitam, de futuro, a imediata identificação dos créditos;
- Estabelecer os procedimentos disciplinadores com vista à liquidação e cobrança atempada das suas receitas;
- O incumprimento das obrigações de pagamento de reembolsos, contribuições e valores de capitação por parte os serviços processadores, deverá ser objecto das consequências legalmente estabelecidas;
- Proceder à cobrança de juros de mora às entidades em dívida em conformidade com a lei;

- Diligenciar pela introdução de mecanismos que permitam maior celeridade nos pagamentos às entidades no âmbito do regime convencionado, do regime livre e do SNS;
- Relativamente aos montantes indevidamente facturados pelas entidades prestadoras de cuidados de saúde, diligenciar no sentido de proceder às necessárias correcções e de verificar a extensão e ou continuidade dos casos apurados.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 13/2005

Conselheiro Relator
Carlos Moreno

Processo nº 41/2003 – AUDIT
17 de Março de 2005

ASSUNTO Dissolução e Liquidação de Sociedades e Outras Entidades Públicas.

- ACTIVO FINANCEIRO
- AUDITORIA ORIENTADA
- COLOCAÇÃO DE PESSOAL
- DEVER DE INFORMAÇÃO
- DIVIDAS
- EMPRESA PÚBLICA ABASTECIMENTO CEREAIS (EPAC)
- ENCARGOS GERAIS DA NAÇÃO
- FUNDO DE MANEIO
- INOBSERVÂNCIA DE PRAZO
- JURO DE MORA
- LIQUIDAÇÃO
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- PASSIVO FINANCEIRO
- PRÉMIO
- REGIME JURIDICO
- TRANSFERÊNCIA DE PESSOAL
- TRANSPARÊNCIA

1. CONCLUSÕES – ACERCA DA DISSOLUÇÃO E LIQUIDAÇÃO EM GERAL DAS SOCIEDADES E OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

1.1 Quanto ao Regime Jurídico da Dissolução e Liquidação

O Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, referente ao regime jurídico do Sector Empresarial do Estado, não contém quaisquer normativos quanto à liquidação das sociedades do SEE, com forma comercial, à excepção do expressamente previsto quanto à liquidação das Entidades

Públicas Empresariais (EPE). Quanto a estas, dispõe-se que sejam extintas por decreto-lei no qual se estabelecerá o subsequente processo de liquidação. Quanto às empresas públicas com a forma de sociedade comercial, o referido diploma apenas prevê que se rejam pelo direito privado, salvo quando se dispuser em contrário, nomeadamente nos diplomas que aproveem os respectivos estatutos ou ainda nos diplomas que venham a estabelecer a respectiva dissolução e liquidação. Nestes casos constataram-se soluções e regimes específicos diversos, no que respeita à extinção/dissolução e liquidação das sociedades e outras entidades objecto da presente auditoria.

1.2 Quanto ao Papel do Estado na Dissolução e Liquidação

As circunstâncias que conduziram à dissolução e liquidação das empresas públicas auditadas não dependeram sistematicamente das condições de “sobrevivência” do negócio impostas pelo mercado, nomeadamente ditadas pela oportunidade, uma vez que nos casos analisados a dissolução resultou ou de situações de persistente desequilíbrio económico, ou de opções de reorganização do SEE ou de imperativos comunitários relacionados com o Direito da Concorrência, em especial no que respeita aos auxílios de Estado.

No âmbito da função accionista do Estado e do exercício da tutela financeira, a Direcção-Geral do Tesouro desempenha um papel instrumental, nomeadamente através do estudo, preparação e acompanhamento das sociedades em que o Estado participa directamente, incluindo as que se encontrem em liquidação.

É através do Departamento de Regularizações e de Recuperações Financeiras, no qual se inclui a Direcção de Regularização de Responsabilidades, que a DGT administra os processos relativos a dissoluções, liquidações e extinções de entidades do sector público administrativo e empresarial, a assunção e regularização de passivos e outras responsabilidades e a regularização de situações do passado.

Sucedem, porém, que a *holding* estatal PARPÚBLICA, SGPS, nos termos do Decreto-Lei n.º209/2000, de 2 de Setembro, (diploma constitutivo) também pode exercer funções de liquidatária de empresas dissolvidas pelo Estado ou por outros entes públicos. No caso da GESTENAVE, SA, aquela empresa foi mandatada pela RCM, de 17 de Março

de 2003 para, no prazo de 90 dias, “*propor as medidas adequadas à concretização do processo de dissolução bem como à calendarização do mesmo*”. O processo foi, posteriormente, conduzido pela DGT que informou, em sede de contraditório que: “*estava em curso a preparação de diploma que regulará a referida liquidação*” depois da GESTNAVE ter sido dissolvida em 16 de Novembro de 2004.

Por outro lado, o processo de liquidação da JAE, SA foi conduzido pela respectiva tutela sectorial tendo a DGT afirmado, em sede de contraditório, que: “*Já quanto à JAE desconhece-se qual a determinação subjacente à sua extinção, sendo que o respectivo processo não decorreu no âmbito desta Direcção-Geral nem é do nosso conhecimento formal*” sobressaindo a evidência da necessidade de um processo centralizado de liquidação de sociedades, do universo empresarial do Estado.

No âmbito do apoio técnico à função accionista do Estado, está, ainda, reservado à IGF o papel de emitir parecer sobre as contas anuais das empresas em processo de liquidação, designadamente, para efeitos da Assembleia-Geral anual de aprovação de contas, em que o accionista intervém.

1.3 Quanto à Duração do Desenvolvimento dos Processos de Liquidação

No período compreendido entre 1996 e 2003, foram liquidadas 26 empresas e outras entidades pertencentes aos mais variados sectores económicos, destacando-se, por ordem de importância, o sector da agricultura e pescas, os transportes e as indústrias em geral.

Os anos de 2002 e 2003 concentraram o maior número de processos de liquidação concluídos, num total de 13. Contudo, em resultado da liquidação da IPE, a DGT acabou por receber cerca de 31 sociedades, umas em condições de inactividade, prontas a serem dissolvidas e outras já em fase de liquidação.

Com referência a Dezembro de 2003, constatou-se que o **tempo médio de liquidação**, sem prejuízo dos diferentes regulamentos das sociedades e outras entidades referidas, **ascendia a um período superior a 7 anos, manifestamente superior ou seja, mais do dobro do prazo previsto pelo Código das Sociedades Comerciais, que é de 3 anos.**

No âmbito das empresas auditadas, o processo de liquidação mais célebre foi o da EPAC – Empresa para Agroalimentação e Cereais, SA, o qual demorou apenas 5 meses, enquanto o mais lento respeitou à liquidação da SNAPA – Sociedade Nacional dos Armadores da Pesca do Arrasto, SA, o qual durou 18 longos anos.

No final de 2003, encontravam-se ainda pendentes na DGT 6 processos de liquidação, dos quais se destacam duas situações: A EPJS – Empresa Pública do Jornal "O Século", EP e a EPDP – Empresa Pública do Diário Popular, EP, duas empresas do sector da comunicação social, **as quais se encontravam em liquidação, respectivamente, desde 1979 e 1990, ou seja a primeira há 24 anos e a segunda prestes a concluir 15 anos.**

Atente-se que segundo informação subsequente aos trabalhos de auditoria, através do despacho conjunto n.º 179/2005 de 7 de Fevereiro, dos Ministros de Estado e da Presidência, enquanto tutela sectorial da empresa e das Finanças e da Administração Pública enquanto tutela financeira da empresa e *“considerando que não se justifica protelar por mais tempo o encerramento da liquidação, que se arrasta desde 1990, afigura-se urgente a definição de uma data para o encerramento deste processo (...) determinando que o administrador liquidatário da EPDP – Empresa Pública do Diário Popular, EP deverá proceder ao rateio final dos créditos face ao activo existente ou que vier a ser realizado (...) e a apresentação do relatório e conta final da liquidação (...) até 28 de Fevereiro”* de 2005.

Deve ainda atentar-se noutro caso pendente, respeitante ao desmantelamento do **sector mineiro estatal** e que envolve a liquidação da ENU – Empresa Nacional de Urânio, SA, sediada na Urgeiriça. Trata-se de um processo extremamente **complexo**, iniciado em 2001 e com final imprevisível, considerando a natureza, a dimensão e o valor do património imobiliário daquela sociedade. A DGT informou, em sede de contraditório que: *“por Despacho Conjunto dos Senhores Secretários de Estado do Desenvolvimento Económico e do Tesouro e das Finanças, e mediante DUE, ambos de 16 de Dezembro de 2004, foi aprovada a Conta Final de Liquidação da referida sociedade, encontrando-se em curso o registo de encerramento da liquidação”*.

1.4 Quanto aos Custos Associados aos Processos de Liquidação

Constatou-se que **não se encontrava instituída qualquer prática que permitisse apurar os montantes totais despendidos com estes processos e com reflexos no Orçamento de Estado**, designadamente, uma base de dados que permita centralizar, na fase da liquidação, os custos inerentes às liquidações com as respectivas formas de financiamento. Assim, os montantes apurados e relatados foram retirados dos Pareceres às CGE aprovados pelo Tribunal de Contas. A DGT observou, em sede de contraditório que: *“controla efectivamente os valores quer do saldo de liquidação de cada uma das sociedades extintas, quer do saldo dos valores assumidos por dívida pública, no âmbito do mecanismo previsto para a regularização de situações do passado, estabelecido na Lei do Orçamento e correspondente controle de despesa. Contudo, a DGT não dispõe ainda de uma base de dados que permita, na fase da liquidação, centralizar os custos inerentes às liquidações com as respectivas formas de financiamento, embora seja intenção criá-la. Neste âmbito e a título de conhecimento, informa-se de que está em fase de estudo a adaptação do Sistema de Informação Financeira das Empresas Participadas pelo Estado, já existente, às funções da DRR, o que permitirá centralizar toda a informação financeira dos processos de liquidação.”*

De acordo com a informação obtida nos Pareceres sobre a CGE do Estado emitidos **entre 1997 a 2003**, foram **assumidos passivos**, em **sociedades anónimas** de capitais públicos, no **montante acumulado de 85,4 milhões de euros**. Destes, quase **50% (41,3 milhões de euros)** destinaram-se à assunção do passivo da sociedade **SN-Siderurgia Nacional SGPS, SA** extinta em 1999. Já na **EPAC - Empresa para Agroalimentação e Cereais SA**, o Estado assumiu passivos no montante de **31 milhões de euros**.

No que diz respeito à **regularização de responsabilidades**, o **Estado despendeu** um montante próximo dos **306 milhões de euros**. A empresa que mais absorveu dinheiros públicos, por esta via foi, mais uma vez, a **EPAC, SA**, na qual o Estado regularizou responsabilidades da empresa no montante de quase **242 milhões de euros**.

Ainda quanto a regularizações, não pode deixar de se salientar a assunção do passivo da Sociedade **Portugal Frankfurt, SA**, verificada no ano de 1999 e no montante de cerca de 1,8 milhões de euros. A dilação deste processo de liquidação veio a acarretar **custos financeiros pelo**

arrastamento de uma dívida bancária que figurava no balanço de liquidação da empresa, relativamente à qual, já em 1999, o Tribunal de Contas, no seu relatório de auditoria àquela sociedade, havia chamado à atenção, na medida em que não se compreendia a razão do protelamento da dívida bancária, cujas consequências se traduziram nos juros pagos durante todo esse tempo.

As **empresas liquidadas** que mais se **destacaram** quanto à **relevância dos montantes** assumidos tanto com a assunção de passivos como na regularização de responsabilidade, foram a **EPAC, SA**, a qual absorveu cerca de 70% desses montantes, ou seja cerca de 273 milhões de euros, **seguida da CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP** que representou 15%, ou seja cerca de 57,4 milhões de euros e da **SN-Siderurgia Nacional, SGPS, SA**, com 11%, ou seja cerca de 41,6 milhões de euros.

Em síntese, ao longo de sete anos (1997 – 2003), o Estado assumiu passivos e regularizou responsabilidades no montante global de 391.353.537 euros, absorvidos por apenas nove empresas.

1.5 Quanto aos Administradores Liquidatários

Em regra, os gestores que integram as administrações das sociedades passam a ser liquidatários destas a partir do momento em que elas se considerem dissolvidas, tal como se prevê no Código das Sociedades Comerciais (C.S.C.). Nas sociedades públicas constatou-se que esta regra foi seguida, sem prejuízo dos casos em que o accionista deliberou, em Assembleia – Geral, a redução do número de administradores entre os que anteriormente exerciam funções (v.g. Portugal 2001) e aqueles em que optou por nomear novos gestores liquidatários (v.g. IPE e EPAC).

No que respeita à **remuneração dos administradores liquidatários de empresas públicas**, relativamente aos anos de 2000 e 2001, apurou-se, a partir da observação de 12 processos de liquidação, que existiam **acentuadas discrepâncias** entre eles, as quais iam desde os montantes atribuídos a título de remuneração base, passando pelas diferenças nas componentes (v.g. com ou sem despesas de representação) até à situação do exercício de funções não remuneradas. O **valor remuneratório mais elevado** ascendia a cerca de **15.000 euros mensais**, no caso de

uma pessoa colectiva, **SROC**, e a cerca de **10.500 euros**, no caso de uma **pessoa singular**, enquanto o nível remuneratório **mais baixo** se cifrou em cerca de **1.750 euros** mensais.

Feita a comparação com os valores do sistema remuneratório dos gestores públicos, observou-se que a remuneração mais elevada atribuída a um administrador liquidatário (pessoa singular), **superava em mais do dobro (€5.879) a remuneração correspondente ao cargo de Presidente do Conselho de Administração, em empresas em actividade**, classificadas no grupo A e com o nível mais elevado de complexidade de gestão que é de 4.625 euros. Já quanto à remuneração atribuída a uma sociedade de revisores oficiais de contas (SROC) no valor de 15.000 euros, esta **superava aquela remuneração, em mais de 10.375 euros**. Por sua vez, a **menor remuneração** atribuída a um administrador liquidatário, **ficava aquém**, em cerca de **700 euros**, da menor remuneração da tabela dos gestores públicos, isto é, dos 2.463 euros correspondentes a um administrador, vogal, de uma empresa do grupo C e de nível 3.

Não foi possível apurar, em sede de auditoria, **os factores explicativos desta multiplicidade e diversidade de situações**, o que não milita em favor da **transparência dos critérios de fixação** das remunerações dos liquidatários.

3. CONCLUSÕES – DOS PROCESSOS DE LIQUIDAÇÃO EM ESPECIAL

2.1 Quanto à IPE, SA

A IPE era uma empresa de capitais exclusivamente públicos que liderava um grupo que operava em diversos sectores, os quais, por sua vez, eram conduzidos por participadas especializadas em cada um deles (por exemplo, na área do ambiente, detinha as *sub-holding* Águas de Portugal AdP e Empresa Geral de Fomento EGF), sendo detidas directamente pelo Estado em (44,88%) e, indirectamente, através da CGD, em 20,35% e, da PARPÚBLICA, em 34,04%.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 70/2002, de 6 de Agosto, determinou o início do processo de extinção da IPE. Como motivo substancial da dissolução, invocou-se a reorganização das participações sociais do SEE, ditada pela “*redução do peso do Estado na economia*”, efectivada pela opção de privatização das participações que não encon-

trassem justificação para permanecer no sector público, de acordo com a orientação central da política económica consagrada no Programa do Governo de então.

O processo de dissolução e liquidação da IPE **demorou apenas 1 ano**, apesar de se afigurar complexo pelo número de entidades intervenientes (v.g. Encarregado de Missão; SROC - Gestora Liquidatária assessorada por vários consultores) e pelos diversos níveis de responsabilidade intervenientes, bem como pelo amplo conjunto de participações de que a IPE era titular.

Até à dissolução, fase conduzida pelo Encarregado de Missão, procedeu-se à avaliação, por empresas de Auditoria Internacionais, de todos os activos, com excepção dos que transitaram directamente para a DGT ou para a PARPÚBLICA. Foram produzidos relatórios de *fair value* no que respeitava aos activos que foram alienados no mercado e os bens imobiliários foram sujeitos a duas avaliações independentes.

Das vinte e duas operações de alienação concretizadas pelo Encarregado de Missão, apenas sete foram realizadas no mercado, representando cerca de 237 milhões de euros. As restantes quinze foram realizadas no sector Público, via DGT, e somaram cerca de 452 milhões de euros. A AdP (alienada para o sector público) e uma participação na Brisa representaram 65 % do montante total do “encaixe” (689 milhões de euros).

Na fase de Liquidação, a SROC, Administradora Liquidatária, apenas conseguiu alienar oito participações, das quais, sete foram vendidas aos respectivos accionistas privados e uma foi adquirida por uma entidade do sector público, perfazendo estas operações o montante global de 620 mil euros. Este montante ficou muito aquém dos 53,5 milhões de euros correspondentes ao valor projectado (nos termos das avaliações) no Relatório Final do Encarregado de Missão, reportado a Dezembro de 2002.

O processo de liquidação da IPE traduziu-se, maioritariamente, em alienações e transferências de participações pelo valor contabilístico para a DGT e PARPÚBLICA, o que desvirtuou o objectivo inicial de diminuição da intervenção do Estado via privatização, uma vez que predominaram as operações entre entidades públicas, tudo se tendo reconduzido mais a operações de natureza permutativa, no âmbito do

sector público, do que a alienações e transferências de propriedade através do mercado, com os consequentes fluxos financeiros do sector privado para o público.

O processo da IPE implicou, ainda, a **transferência** de um conjunto de participações respeitantes a **empresas inactivas ou falidas para a DGT**, cujo destino tenderá, naturalmente, para a respectiva dissolução e liquidação, mas com os custos impostos pela assunção de passivos e a regularização de responsabilidades, cujos montantes se encontravam por determinar.

O plano social executado nos exercícios de 2002 e 2003, acabou por se revelar **dispendioso**, tendo **excedido** em mais **7 milhões de euros** o valor inicialmente previsto de **30 milhões de euros** para um **universo de 122 trabalhadores**.

Os administradores da IPE foram equiparados aos **trabalhadores**, mais precisamente a assessores/quadros de nível máximo, no que respeita à fruição dos benefícios associados à extinção dos respectivos contratos. O que seria de esperar é **que fossem calculadas indemnizações, de acordo com a verdadeira natureza jurídica da relação que vinculava cada um dos administradores à sociedade**.

2.2 Quanto à PORTUGAL 2001, SA

A Portugal 2001, SA, criada pelo Decreto-Lei nº 98-A/99, de 26 de Março, tinha por objecto social a concepção, preparação, organização e execução da participação de Portugal na EXPO 2000 de *Hannover*, embora não se tratasse de uma sociedade de duração limitada.

A fase de liquidação desta sociedade foi determinada pela solução que recaiu sobre o seu principal activo o “Pavilhão de Portugal”, edifício que havia sido projectado e construído para a realização da representação em *Hannover* na Alemanha e posterior remoção e reconstrução em Portugal.

Em Julho de 2001 foi assinado um Protocolo entre o Ministério da Ciência e Tecnologia, a sociedade Portugal 2001, SA e a Câmara Municipal de Coimbra, que determinava que a reconstrução do Pavilhão se fizesse em Coimbra.

Após 8 meses sobre a assinatura do protocolo, a obra ainda não se tinha iniciado, em virtude de alegadas dificuldades orçamentais imputadas à Câmara Municipal de Coimbra. O impasse prolongou-se pelo ano de 2002, tendo sucedido que, no mês de Junho, o Estado accionista deliberou dissolver a sociedade e, logo no mês seguinte, em Julho, patrocinou um outro protocolo, no qual a sociedade em liquidação assumia os custos de implantação do edifício em Coimbra, até ao montante de 2,5 milhões de euros.

De acordo com o relatório final de liquidação, os custos de reconstrução e remontagem em Coimbra ascenderam ao total de 2,493 milhões de euros, tendo o Pavilhão cedido à CM de Coimbra sido registado com o valor líquido final de 4,1 milhões de euros.

A cerimónia de inauguração do Pavilhão de Portugal na cidade de Coimbra realizou-se no dia 26 de Junho de 2003, data em que foi outorgado, pelo Ministro da Ciência e do Ensino Superior e pelo Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, o respectivo auto de cedência. Em Setembro ocorreu a aprovação do relatório de contas finais de liquidação, seguindo-se o registo do encerramento da mesma.

Assim, a **duração do processo ultrapassou o primeiro horizonte temporal, de 180 dias**, definido para a liquidação, por deliberação do accionista de Junho de 2002, tendo o mesmo prorrogado o prazo da liquidação por mais 9 meses, em consequência da resolução do processo de reimplantação do Pavilhão.

A orientação conferida pelo accionista, sustentada e reiterada, tanto nas Assembleias – Gerais da sociedade como nos protocolos assinados, **impossibilitou a venda do principal activo da sociedade**, impedindo que se gerasse um proveito para a liquidação e acabou por implicar uma insignificante taxa de realização do activo imobilizado corpóreo, a qual correspondeu a cerca de 0,6% do valor contabilístico.

Afigura-se **discutível, à luz do interesse da sociedade, o facto daquele activo não ter, enquanto seu património, sido reduzido a dinheiro**, através da venda àquela ou a outras autarquias ou entidades públicas ou quaisquer outros interessados privados, caso se tivesse realizado um concurso com a devida oportunidade e publicidade.

Para além do que antecede, a sociedade em liquidação teve que assumir não só a **totalidade dos custos** com a reconstrução do Pavilhão, como ainda o **risco de construção**, no papel de dona da obra.

2.3 Quanto à EPAC, SA

A EPAC, com a sua designação de “Empresa Pública de Abastecimento de Cereais” foi criada em 1976, embora a sua história esteja ligada a uma cadeia de organismos públicos que foi iniciada em 1935 com a criação da Federação Nacional dos Produtores de Trigo (FNPT). A EPAC tinha como objectivo assegurar o abastecimento de cereais e sementes no plano nacional tendo, posteriormente, à extinção do Instituto de Cereais, EP, assumido também funções de intervenção na regularização do mercado. Em 1991, a EPAC foi transformada em sociedade anónima.

Entre os factores de ordem estrutural que contribuíram, em definitivo, para a inviabilidade da manutenção do equilíbrio económico-financeiro da EPAC, destacam-se a criação da SILOPOR, SA, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia e finalmente a liberalização progressiva do sector cerealífero, sem que tivessem sido efectuados os necessários ajustamentos e reestruturações de molde a adaptar a empresa à nova conjuntura legal e económica.

A criação da SILOPOR – Empresa de Silos Portuários SA, em 1986, por cisão da EPAC e de que o Estado era o único accionista, assumiu um peso determinante no destino final da desmembrada EPAC. O facto desta nova empresa nunca ter liquidado, perante a EPAC, a dívida correspondente à diferença entre os activos, passivos e capital social destacados desta e que estiveram na origem da sua constituição, contribuiu de forma expressiva para aquele desequilíbrio financeiro e económico, designadamente para a acumulação de um passivo bancário que a EPAC foi incapaz de resolver com os seus próprios meios.

Pela Decisão 97/762, de 9 de Julho de 1997, a Comissão Europeia considerou o aval do Estado um auxílio ilegal, por violar as regras de concorrência constantes do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia. O Estado português, com o intuito de sanear financeiramente a EPAC, tinha concedido um aval, no montante de 149,6 milhões de euros, a uma

operação de reestruturação de passivo bancário de curto prazo em passivo de médio prazo, no montante global de 248,6 milhões de euros.

No final de 1997, fruto da inação do Estado accionista em resolver a situação criada, o capital e os juros em dívida da SILOPOR para com a EPAC já ascendiam a cerca de 160 milhões de euros.

A dissolução da EPAC, SA foi decretada em 29 de Dezembro de 1999, pelo Decreto-Lei n.º 572-A/99. A EPAC não se encontrava em condições de satisfazer os pesados encargos decorrentes dos empréstimos bancários assumidos e que, em 30 de Dezembro de 1999, se tinham vencido, perante um consórcio de bancos. **Nessa altura, a EPAC encontrava-se obrigada a proceder ao pagamento de um montante, relativo a juros, superior a 10 milhões de euros.**

A própria SILOPOR, que estava na origem do problema, veio a ser posteriormente dissolvida pelo Decreto – Lei n.º 188/2001, de 25 de Junho, embora com efeitos retroactivos reportados a 19 de Junho de 2000. O fundamento da dissolução residiu na impossibilidade de, por imperativos comunitários sobre auxílios públicos, o Estado se substituir, directa ou indirectamente, à SILOPOR, no pagamento da dívida. Esta empresa ainda se encontrava em liquidação.

Considerando o “Balanço de liquidação” em 31 de Maio de 2000 (Conta Final de Liquidação), o activo da EPAC atingia o valor global de 203 milhões de euros, mas só a dívida da SILOPOR representava, por si, cerca de 163 milhões de euros, pelo que o valor do activo, em função das circunstâncias particulares da dívida, tendia, potencialmente, para uma elevada redução do seu montante. Assim, o activo total da EPAC, abatido desse valor, reduzir-se-ia para cerca de 40 milhões de euros.

Para agravamento da situação, destaca-se do Balanço, à data de encerramento da liquidação, em 31 de Maio de 2000, a participação de 100% na EPAC COMERCIAL – Produtos para a Agricultura e Alimentação, SA, no valor de 29 milhões de euros, empresa que tinha registado prejuízos nos dois primeiros anos de actividade e, não menos importante, cuja dissolução tinha sido deliberada em Assembleia-Geral em 12 de Maio de 2000. O processo de liquidação desta sociedade só veio a ser concluído em 2003.

Quanto aos aspectos processuais da liquidação da EPAC, SA, o administrador liquidatário nomeado apenas iniciou as suas funções em 1 de Março de 2000 e a apresentação de contas finais, relatório e projecto de partilha do activo restante teve lugar em 23 de Junho desse ano, apesar da data de encerramento da liquidação ter sido inicialmente estabelecida para 31 de Maio de 2000.

Para remediar os atrasos ocorridos, o Decreto-Lei n.º 123/2000, de 5 de Julho, veio alterar o Decreto-Lei de dissolução, no sentido de permitir que, para além do período da liquidação, ou seja, na prática, entre o termo desta, (31 de Maio de 2000), e a data de transmissão global do património para o accionista Estado (15 de Setembro de 2000), o Estado, através da DGT, pudesse continuar a assumir as dívidas da sociedade. Assim sendo, enquanto que no primeiro diploma a assunção de dívidas, pelo accionista Estado, tinha como limite a data do encerramento da liquidação, esse limite foi prorrogado, passando a ser, depois da publicação do segundo Decreto-Lei, o da data da transmissão global para o accionista Estado.

Em 15 de Setembro de 2000, o administrador liquidatário entregou ao Estado, através da DGT, o património residual da sociedade existente nessa data (à excepção do saldo da Conta do Fundo de Maneio) como consta do “Auto de Entrega e Recepção do Património da EPAC, SA”.

Importa destacar e relevar como anómalo o facto do saldo da conta de fundo de maneio, no valor de 5,4 milhões de euros, ter sido entregue à DGT apenas em 24 de Junho de 2001, portanto, mais de um ano volvido sobre a data do registo do encerramento da liquidação, sem que qualquer explicação resulte do processo.

O Plano Social da EPAC abrangeu o quadro de pessoal da empresa que em Maio de 2000 era composto por **85 trabalhadores**, dos quais 71 no activo e 14 em situação de pré-reforma. Esse Plano proporcionou três tipos de opções: **transferência e colocação de trabalhadores, rescisão por mútuo acordo e reforma.**

Os **encargos gerais** com o plano social ascenderam, até aquela data, a **um montante superior a 3 milhões de euros**. A possibilidade de alguns dos trabalhadores não serem integrados definitivamente na função pública (Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, Instituto de Reinserção Social e Direcção-Geral de Protecção das Culturas) conduziu a

uma estimativa de um custo adicional de 1,3 milhões de euros. No entanto, mais de 60% dos trabalhadores rescindiriam os contratos por mútuo acordo tendo o custo desses acordos sido ligeiramente inferior a 2,9 milhões euros.

Finalmente, quanto às principais consequências financeiras que este processo acarretou ao Estado, destaca-se a transmissão para a DGT de dívidas de terceiros num montante total de 187 milhões de euros, contrabalançadas com dívidas a terceiros no montante global de 270 milhões de euros, a maior parte das quais, 236 milhões de euros, a bancos. Foram ainda transmitidos à DGT processos em contencioso com o valor de 29 milhões de euros, embora já tivessem sido recebidos cerca de 3 milhões, pelo que se encontravam por recuperar cerca de 25,9 milhões de euros.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1 Quanto ao Governo

- ✓ Que pondere a alteração do Dec. -Lei n.º 558/99, de 17 Dezembro, no sentido de nele incluir um preceito respeitante ao enquadramento jurídico do processo de liquidação das sociedades do SEE.
- ✓ Que promova a **centralização do controlo e acompanhamento dos processos de liquidação** das empresas do SEE, de molde a evitar a sua dispersão, dando conta dos montantes globais resultantes destes processos, nomeadamente de assunções e regularizações de passivos, bem como, dos activos transferidos para o património do Estado.
- ✓ Que não deixe de considerar, no âmbito de diplomas legais específicos, respeitantes a processos concretos de liquidação, os seguintes aspectos:
- ✓ Incentivo do cumprimento dos **prazos** previstos pelo CSC ou estabelecimento de prazos consentâneos com a complexidade da situação, de modo a diminuir o **peso dos encargos** das estruturas e da demora processual;

- ✓ Fixação de objectivos e metas de realização do processo de liquidação, associando-lhes **prémios ou penalizações**;
- ✓ Determinação obrigações de **transparência**, designadamente por parte do accionista, – v.g. DGT –, no que respeita à obrigação de informar sobre a evolução do processo e relato dos incidentes susceptíveis de comprometer os prazos ou os objectivos estabelecidos;
- ✓ Estabelecimento de critérios objectivos e sustentados relativos à fixação da remuneração dos administradores liquidatários, explicitando os montantes e respectivas componentes remuneratórias, tomando em linha de conta o “sistema remuneratório dos gestores públicos”, e bem assim, diligencie no sentido da sua publicidade, bem como das notas curriculares dos respectivos gestores liquidatários.

3.2 Quanto à Direcção-Geral do Tesouro (DGT)

- ✓ Que, em articulação com as tutelas sectoriais, promova a constituição de uma bolsa de profissionais que permita o recenseamento, a disponibilidade e o acesso a entidades portadoras das competências para o exercício especializado de funções liquidatárias.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 19/2005

Conselheiro Relator
Armindo de Sousa Ribeiro

Processo nº 40/2004 – AUDIT
23 de Junho de 2005

ASSUNTO Auditoria orientada às operações à margem do orçamento e da conta da Universidade de Coimbra (2000) – Faculdades –

- ARRECADAÇÃO DE RECEITAS
- AUDITORIA ORIENTADA
- CONTROLO FINANCEIRO
- DESPESA NÃO DOCUMENTADA
- DESPESA PÚBLICA
- DOCUMENTO DE DESPESA
- ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO
- EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- FUNDO DE MANEIO
- GESTÃO FINANCEIRA
- INFRACÇÃO FINANCEIRA
- IRREGULARIDADE FINANCEIRA
- REGISTO CONTABILÍSTICO
- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA
- TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

CONCLUSÕES

1. Durante a auditoria financeira à gerência de 2000 dos Serviços Centrais da Universidade de Coimbra (Reitoria) foi indiciada a existência difusa de contas movimentadas pela generalidade das faculdades e outras entidades ligadas àquela Universidade.
2. Em execução de uma auditoria orientada determinada pelo Tribunal de Contas (TC) veio a apurar-se a existência de 179 contas bancárias mantidas desde tempos remotos em instituições de crédito onde eram depo-

sitados valores pertencentes ao erário público, movimentadas para, alegadamente, fazer face a necessidades de gestão das respectivas faculdades.

3. Embora uma parte desses movimentos e valores fossem posteriormente integrados na escrita da Universidade, outra parte, que assumia valores significativos, além de não se basear em documentação legalmente apropriada, originou vultosos saldos acumulados em 72 contas bancárias cuja justificação e origem individual nem sempre foi possível reconstituir na sua totalidade.
4. Além disso, escapando aquelas contas ao escrutínio da Universidade de Coimbra (UC) e não estando sujeitas a qualquer controlo, nalguns casos, eram movimentadas sem o cumprimento das obrigações fiscais a elas inerentes e sem adequada documentação de suporte.
5. Tendo-se procedido à análise de um conjunto de operações enquadradas no que se designou por “contas à margem” detectaram-se indícios de diversas irregularidades, descritas no presente relatório, que podem conduzir ao apuramento de responsabilidades financeiras de cariz essencialmente sancionatório.
6. Confrontados com a ilegalidade da existência de contas à margem da contabilidade, os responsáveis iniciaram de imediato um movimento de regularização que consistiu na transferência de valores para a titularidade da UC, com encerramento simultâneo daquelas contas. Deste modo, em parte, a auditoria surtiu já alguns dos resultados dela expectáveis.
7. Além de se encaminhar o processo para o Ministério Público para apreciação dos indícios de infracções detectados, designadamente na parte não prescrita nem amnistiada, formulam-se recomendações para correcção da situação em prazos peremptórios.

RECOMENDAÇÕES

- a) Desenvolver e instituir regras e mecanismos de controlo que assegurem, para futuro, que a totalidade das receitas, bem como das despesas sejam integradas no orçamento e conta da Universidade de Coimbra e que seja dado cumprimento ao determinado em matéria de arrecadação de recei-

tas e realização de despesas, designadamente o estabelecido na nova Lei de enquadramento do Orçamento do Estado e Decreto-Lei nº. 197/99, de 8 de Junho - Regime da realização de despesas públicas e da contratação pública;

- b) Providenciar para que as Faculdades da UC cumpram as regras legais aplicáveis, subjacentes à constituição e utilização de fundos de maneiio, previstas no art. 32º. do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho -RAFE e nos sucessivos diplomas de execução orçamental, bem como o regulamento aprovado pelo Conselho Administrativo;
- c) Adotar as medidas necessárias para que os documentos de despesa evidenciem todas as fases do processo de realização da despesa (Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho e Decreto-Lei nº. 197/99, de 8 de Junho) e respeitem o novo sistema contabilístico vigente – POC - Educação (Portaria 794/2000, de 20/09);
- d) Dar cumprimento ao Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado, fixado no Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho e reforçado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2000, de 18 de Maio;
- e) Remeter ao Tribunal de Contas, no prazo de 90 dias, prova do encerramento das contas bancárias das Faculdades abertas sem autorização Reitoral, transferindo os valores dos respectivos saldos para contas da Universidade de Coimbra e cingindo, ao mínimo necessário, o número de contas autorizadas, a fim de permitir maior controlo e reduzir os riscos de má utilização ou inadequada gestão das mesmas.

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 8/2005-FC/SRATC

O Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 05/103.1
17 de Março de 2005

ASSUNTO: Auditoria aos concursos excepcionais de acesso na Administração Regional

- AUDITORIA ORIENTADA
- ÁREA DE RECRUTAMENTO
- AVISO DE ABERTURA DO CONCURSO
- CARGO DE CONFIANÇA POLÍTICA
- CONCURSO EXCEPCIONAL DE ACESSO
- CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
- DIRECTOR REGIONAL
- EFICÁCIA
- INFORMAÇÃO DE CABIMENTO
- JORNAL OFICIAL
- MEMBRO DE GABINETE
- NOMEAÇÃO
- PUBLICAÇÃO

SUMÁRIO

A auditoria realizada aos concursos excepcionais de acesso teve como objectivo a verificação da legalidade e da regularidade dos actos de nomeação de pessoal, incluindo os respectivos procedimentos concursais, decorrentes da abertura de concursos externos, para categorias de acesso, na Administração Pública da Região Autónoma dos Açores.

A auditoria integra-se na execução do Plano de Acção da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Foram abrangidos todos os departamentos da Administração Regional, pelo que a metodologia adoptada para a realização da auditoria privilegiou a análise documental.

Quanto ao âmbito temporal, foram objecto de verificação os actos de nomeação praticados em 2004, bem como os procedimentos concursais pendentes no mesmo período.

CONCLUSÕES

1. Em quatro procedimentos concursais os requisitos especiais de admissão enunciados no aviso foram fixados de modo impreciso, sendo susceptíveis de influenciar negativamente o interesse na apresentação de candidaturas, quer por terem sido omitidas áreas de recrutamento fixadas no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, quer por terem sido exigidos requisitos não previstos para o normal acesso às categorias postas a concurso.
2. Em dois procedimentos concursais os critérios de avaliação dos candidatos foram aprovados pelo júri, pelo menos, três meses depois de publicado o aviso, desrespeitando o princípio da divulgação atempada do sistema de classificação final, subjacente à exigência formulada na alínea g) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Junho.
3. Em duas situações os actos administrativos produziram efeitos antes de preenchida uma condição de eficácia – a publicação em *Jornal Oficial*, contrariando o disposto no n.º 2 do artigo 12.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, conjugada com o n.º 2 do artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/90/A, de 27 de Julho, e artigos 130.º e 131.º do CPA.
4. Num de dois procedimentos a informação de cabimento de verba prestada apresenta deficiências susceptíveis de comprometer a sua fiabilidade, por o respectivo saldo disponível não reflectir os encargos assumidos com o outro provimento.
5. Na totalidade das situações objecto da auditoria, o pessoal nomeado, ou a nomear, em consequência da realização de concursos externos excep-

cionais para lugares de acesso, encontrava-se, à data da abertura dos procedimentos concursais, a exercer funções em cargos de confiança política, nomeadamente, como membros dos Gabinetes ou directores regionais.

RECOMENDAÇÕES

- 1.^a A fixação dos requisitos gerais e especiais de admissão a concurso deve observar os limites legais (ou seja, não podem ser dispensados requisitos obrigatórios ou exigidos outros para além dos legalmente previstos), devendo o aviso de abertura do concurso ser redigido de forma clara de modo a não suscitar dúvidas sobre a área de recrutamento.
- 2.^a A publicação em *Jornal Oficial*, quando exigida, é uma condição de eficácia dos actos e contratos, pelo que estes só poderão começar a produzir efeitos depois de publicados os respectivos extractos, nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 130.º do Código do Procedimento Administrativo.
- 3.^a O conteúdo material das informações de cabimento de verba deve reflectir a realidade financeira existente e contemplar, nos encargos assumidos, todos aqueles cujo pagamento seja devido no ano respectivo.
- 4.^a A figura do recrutamento excepcional para lugares de acesso não deverá ser utilizada como método de assegurar o ingresso de titulares de cargos de confiança política nos quadros de pessoal da Administração Pública.

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 3/2005-FS/SRMTC

O Conselheiro Relator
Mota Botelho

Processo n.º 8/03 – Aud/FS
17 de Março de 2005

ASSUNTO Auditoria ao sistema remuneratório dos gestores públicos da RAM – 2002/03.

- ABONOS ADICIONAIS
- ACUMULAÇÃO DE FNÇÕES
- ADMINISTRAÇÃO REGIONAL INDIRECTA
- AUDITORIA OPERACIONAL
- AUDITORIA HORIZONTAL
- AUDITORIA TEMÁTICA
- COMPONENTES REMUNERATÓRIAS
- CONTRATO DE GESTÃO
- CONTROLO PÚBLICO
- DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO
- EMPRESA PÚBLICA
- ESTATUTO DOS GESTORES PÚBLICOS
- GESTOR PÚBLICO
- ÓRGÃO DE GESTÃO
- PRÉMIOS DE GESTÃO
- QUADRO NORMATIVO
- REGIME REMUNERATÓRIO
- SECTOR PÚBLICO EM PRESARIAL
- SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL
- SOCIEDADE ANÓNIMA
- SERVIÇO PERIFÉRICO DO ESTADO
- TELEFONES
- VIATURAS

1.1 CONCLUSÕES

Os resultados alcançados no âmbito da presente auditoria, em que foram objecto de controlo as entidades integradas no sector público administrativo e no sector público empresarial da RAM, assim como um serviço periférico do Estado localizado na Região, cujos órgãos de gestão e administração se encontravam abrangidos pelo Estatuto dos Gestores Públicos ou apresentavam um sistema remuneratório equiparado ao dos gestores públicos, suscitam as observações a seguir enunciadas:

1.1.1 Regime jurídico do sector público empresarial

- O DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que encerra o regime do sector empresarial do Estado, introduziu um novo conceito de empresa pública, onde passaram a incluir-se tanto as antigas empresas públicas de tipo institucional, previstas no DL n.º 260/76, de 8 de Abril, como as sociedades comerciais em que o Estado detém uma posição dominante, as quais, sob a forma de sociedades anónimas de capitais públicos, têm constituído o instrumento por excelência da intervenção pública na vida económica.
- Na medida em que o mencionado diploma apenas abrange o sector empresarial do Estado, remetendo a regulação do sector empresarial das Regiões Autónomas para legislação especial, em relação à qual adquire natureza supletiva, considera-se o mesmo aplicável à Região Autónoma da Madeira, com as devidas adaptações, até à aprovação deste outro corpo legislativo.

1.1.2 Estatuto dos gestores públicos

- De acordo com o art.º 15.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, os administradores designados ou propostos pelo Estado dispõem de um estatuto próprio, definido por legislação especial, que continua, contudo, por publicar, mantendo-se em vigor, ao abrigo da norma remissiva do art.º 39.º do DL n.º 558/99, o Estatuto dos Gestores Públicos aprovado pelo DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro, editado sob a égide do DL n.º 260/76, o qual, face à nova definição legal de EP, se mostra insuficiente e desactualizado, suscitando sérias dificuldades na sua aplicação, que se agudizam no caso da RAM.

- Neste contexto, estão hoje abrangidos por aquele Estatuto, não só os gestores das EP formais, e das sociedades de capitais exclusivamente públicos e de economia mista nomeados pelo Estado, mas também os gestores das sociedades comerciais eleitos pela colectividade de accionistas, mediante proposta da entidade pública.

1.1.3 Regime remuneratório dos gestores públicos

- A base normativa do sistema retributivo dos GP é facultada pelo DL n.º 464/82 e pelos regulamentos publicados em seu desenvolvimento, com destaque para a Resolução n.º 29/89, de 3 de Agosto, do Conselho de Ministros.
- A citada Resolução, que tem vindo a ser complementada por diversos despachos ministeriais, representa o núcleo vinculativo do sistema remuneratório dos GP das EP formais, funcionando como referência para as empresas públicas de carácter societário.
- Não obstante as dificuldades de aplicação que lhe estão associadas, o sistema remuneratório dos GP regionais tem por indicador a RCM n.º 29/89, atenta a ausência de um regime específico, legal e regulamentar, que discipline a matéria.

1.1.4 Aplicação do estatuto dos gestores públicos pelas entidades auditadas

- Do universo formado pelas catorze entidades abrangidas pela auditoria, onze constituem EP regionais, integradas no sector público da RAM, das quais sete aplicam o EGP aos membros dos órgãos de gestão nomeados ou propostos pela RAM (Ponta do Oeste, SMD, SDNM, MPE, APRAM e HF), num dos casos (SRS) a título subsidiário.
- As quatro restantes empresas, todas elas constituídas sob a forma societária (SDPS, EEM, IGA e MT), não aplicam o EGP, sendo, todavia, os membros dos órgãos de administração propostos pela accionista Região equiparados a GP para efeitos retributivos.
- Para além das aludidas EP regionais, foram identificadas duas pessoas colectivas de direito público, integradas na Administração Regional Indirecta (IDE-RAM e IBTAM), cujos administradores estão sujeitos ao EGP por força das respectivas leis orgânicas.

- Detectou-se ainda um serviço periférico do Estado localizado na RAM (RIN-MAR), em que os membros na respectiva comissão técnica se encontram equiparados a gestores públicos para fins meramente remuneratórios.

1.1.5 Admissão dos gestores públicos e equiparados

- Embora por força da disciplina emanada dos art.º 15.º, n.º 1, e 39.º, do DL n.º 558/99, não só os administradores nomeados, mas também os eleitos em assembleia geral sob proposta das entidades públicas se encontrem sujeitos ao EGP, este Estatuto não estava a ser aplicado aos elementos propostos pela Região para o Conselho de administração das empresas SDPS, EEM, IGA e MT, os quais apenas eram equiparados a GP para efeitos retributivos. Esta observação sai reforçada no caso das três principais empresas, uma vez que o capital social de cada uma delas é detido exclusivamente pela RAM.
- O recrutamento dos GP e equiparados das entidades controladas, em particular das EP, nem sempre foi efectuado através do recurso a critérios objectivos e uniformes pré-definidos pela RAM, que, em alguns casos, não emitiu oportunamente orientações sobre a matéria, através das respectivas tutelas, ou na qualidade de accionista maioritária.

1.1.6 Sistema remuneratório dos órgãos de gestão das empresas públicas

- De um modo geral, a aplicação do sistema retributivo dos GP decorrente do DL n.º 464/82 e da RCM n.º 29/89 foi concretizada com adaptações, nomeadamente no que se refere à definição das componentes remuneratórias e respectivos valores.
- Na maioria das EP controladas foram fixados critérios caracterizadores da dimensão e da graduação da complexidade de gestão, com vista ao apuramento dos níveis da remuneração base, paga 14 vezes ao ano. Porém, nem sempre esses critérios se encontravam devidamente evidenciados, principalmente no que tange à explicitação dos indicadores de natureza financeira adoptados.

- Em grande parte das EP societárias, a remuneração dos gestores foi fixada por deliberação das respectivas AG, tendo, nos demais casos, sido definida nos contratos de gestão celebrados com a RAM.
- Nalgumas destas empresas, a remuneração mensal ilíquida estabelecida apresentava um valor inferior àquele indicado na RCM n.º 29/89 para empresas do mesmo grupo.
- A remuneração mensal paga ao PCA da SDNM diferiu daquela fixada no contrato de gestão.
- Nas EP auditadas, todos os titulares dos órgãos de gestão abrangidos pelo estatuto remuneratório dos GP auferiram um abono para despesas de representação pagas 14 vezes ao ano, consentâneo com o previsto na RCM n.º 29/89.
- Os titulares dos órgãos de gestão da HF e da MT receberam uma remuneração adicional pela acumulação de funções em empresas participadas, tendo aquele complemento sido, no caso da HF, considerado para efeitos de apuramento do subsídio de férias, ao passo que, relativamente à MT, o seu valor ascendeu a 30% do salário base, divergindo do estipulado, a este respeito, pelo n.º 17 da RCM n.º 29/89, que limita tal adicional a 30% do valor padrão.
- Em cinco das EP foram atribuídos prémios de gestão aos membros do CA, isto sem que essa concessão tivesse assentado, de forma expressa, na aplicação de critérios de aferição do grau de realização de objectivos pré-definidos num quadro de avaliação de desempenho dos GP.
- Para além dos acréscimos remuneratórios contemplados no EGP e na RCM n.º 29/89, os gestores de algumas das EP usufruíram ainda de outros abonos adicionais, consubstanciando alguns deles benefícios remuneratórios associados ao exercício de funções em regime de subordinação hierárquica, de que são exemplo o pagamento de diuturnidades, de anuidades, de prémios de assiduidade e do subsídio por isenção de horário.
- Todos os gestores em apreço auferiram subsídio de refeição, o que denota um afastamento relativamente ao previsto no DL n.º 464/82, que apenas admite a possibilidade de os GP serem abonados daquele subsídio quando exerçam funções em regime de requisição e tenham optado pelos benefícios sociais do lugar de origem.

- Para além de usufruírem do complemento remuneratório para despesas de representação, o PCA da SDPS, assim como os membros do CA da HF e da EEM, estavam ainda autorizados a utilizar cartões de crédito das empresas para pagamento de despesas que, por vezes, assumiam idêntica natureza, o que, em concreto, poderá ter-se traduzido numa duplicação do mesmo benefício.
- Na sua maioria, os gestores destas EP beneficiaram da utilização de telemóveis e do pagamento dos custos das chamadas efectuadas, constatando-se que só no caso do SRS, E.P.E. foi fixado um *plafond* máximo para tais encargos.
- A generalidade das empresas objecto de análise disponibilizou viaturas para uso (de serviço e/ou pessoal) dos gestores, havendo estes beneficiado igualmente do pagamento de despesas com combustível, que não tinham limite definido.

1.1.7 Sistema remuneratório dos órgãos de gestão das outras entidades

- No tocante ao IDE-RAM e ao IBTAM, não são conhecidos os critérios objectivos em que assentou a equiparação a GP efectuada para apuramento das remunerações, pagas 14 vezes ao ano, dos membros do CA, o mesmo acontecendo em relação ao RIN-MAR, quanto à determinação das retribuições pagas aos elementos que integravam a comissão técnica deste serviço.
- Para além do vencimento base, os membros dos CA do IDE-RAM e do IBTAM, assim como os elementos da comissão técnica do RIN-MAR, auferiram um abono para despesas de representação.
- Estes titulares usufruíram também de benefícios suplementares sem enquadramento no EGP nem na RCM n.º 29/89, de que se destacam, o pagamento de subsídio de alimentação e de ajudas de custo, bem como a utilização de telefones móveis e de viaturas e o pagamento dos inerentes encargos.
- No tocante ao IDE-RAM, só em 2003 foram definidos *plafonds* específicos para as despesas com comunicações móveis, sendo que, até então, os pagamentos eram realizados na sua totalidade.
- Os administradores daquele organismo beneficiaram igualmente do pagamento de despesas com combustível, em moldes que não se apresentavam, contudo, suficientemente definidos.

- Os veículos adstritos ao Presidente e a um dos vogais do CA não integravam o património deste Instituto, constituindo propriedade de duas empresas de construção civil, que haviam cedido aquele equipamento à RAM no âmbito da execução de empreitadas adjudicadas, pela Administração Regional Directa, através de concurso público.

1.1.8 Acompanhamento e controlo efectuado pela RAM junto das entidades auditadas

- De um modo geral, a intervenção da RAM ao nível da gestão das entidades auditadas evidenciava falta de uniformidade e consistência, assistindo-se, no caso das EP, a alguma indefinição quanto ao exercício, pela Região, da posição de accionista (público) e, simultaneamente, de entidade tutelar.
- Os sistemas de controlo interno implementados revelavam-se desarticulados e pouco eficazes, não tendo existido, da parte das tutelas, uma preocupação especial em emitir orientações estratégicas no domínio gestionário ou da fixação das retribuições e de um quadro de incentivos dos titulares dos órgãos de administração dos serviços e organismos controlados.

1.2 RECOMENDAÇÕES

- Quanto ao enquadramento normativo, que a RAM promova as diligências e desencadeie os mecanismos necessários à aprovação de um quadro jurídico coerente, transparente e objectivo, que forneça um novo e consistente EGP, adequado às actuais características do SPER e do conceito de GP, e que institua, ao mesmo tempo, um efectivo sistema remuneratório daqueles gestores, nomeadamente quanto às componentes da remuneração base e dos seus complementos;
- Quanto ao sistema de acompanhamento e controlo, que, na qualidade de entidade tutelar das entidades de natureza empresarial, ou ainda enquanto accionista (pública) maioritária, providencie, com rigor e transparência, pela emissão de linhas de orientação estratégica e de orientações em matéria gestionária e retributiva dos

órgãos sociais, procedendo, em particular, à definição e divulgação prévia de critérios objectivos e uniformes para o recrutamento dos titulares dos órgãos de gestão.

Nota: siglas

AG – Assembleia(s) Geral(ais)
APRAM – Administração dos Portos da RAM, S.A.
CA – Conselho de Administração
DL – Decreto-Lei
EEM – Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
EGP – Estatuto dos gestores públicos
EP – Empresa(s) pública(s)
GP – Gestor(es) público(s)
HF - Horários do Funchal, Transportes Públicos, S.A.
IBTAM – Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira
IDE - RAM – Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira
IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.
MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.
MT – Madeira Tecnopolo, S.A.
PCA – Presidente do Conselho de Administração
RAM – Região Autónoma da Madeira
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RIN-MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira
SDNM – Sociedade de Desenvolvimento do Norte, S.A.
SDPS – Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.
SMD – Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento, S.A.
SPER – Sector público empresarial regional
SRS – Serviço Regional de Saúde, E.P.E.

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

ACÓRDÃO de 8 de Março de 2005*

Processo: 0739/04
Tribunal: 2 SUBSECÇÃO DO CA
Relator: ANTÓNIO MADUREIRA

INTERPRETAÇÃO DE CONTRATO. HONORÁRIOS. PRINCÍPIO DA BOA FÉ. PROJECTO DE CONSTRUÇÃO.

SUMÁRIO:

- I Um dos princípios fundamentais da disciplina legislativa dos contratos é o princípio da confiança, que nos leva à doutrina válida em matéria da sua interpretação, que terá de ser sempre enformada pelo princípio da boa fé, pois que este princípio deve acompanhar toda a vida do contrato, desde a sua feitura até à sua extinção.
- II Num contrato celebrado entre uma autarquia e um arquitecto para elaboração de um projecto de tanques de aprendizagem de natação, com uma área de 800m², em que foi estabelecida uma cláusula segundo a qual só haveria revisão de honorários na parte relativa à assistência técnica de acordo com o valor final da obra, não pode esta cláusula impedir, em face da alteração do projecto, posterior à celebração do contrato, para uma área de construção de 1 400 m², da revisão dos honorários.
- III Tal facto violaria frontalmente o disposto no artigo 437.º do CC, que permite a alteração do contrato em caso de alteração anormal das circunstâncias em que assentou a decisão de contratar, e nos artigos 236.º e 238.º do mesmo diploma, afrontando o princípio da boa fé (artigo 761.º, n.º 2, também do CC).
- IV Deve, por isso, essa cláusula ser interpretada como visando apenas afastar a revisão dos honorários relativamente às fases não contempladas na fixação dos honorários, mas tendo em conta apenas o projecto apresentado e levado em conta no contrato celebrado e já não afastar a revisão resultante da alteração e ampliação do projecto que pudesse vir a verificar-se, para a qual, aliás, havia norma

* Texto extraído do “web site” do STA (www.stamj.pt)

expressa a contemplar essa alteração (cfr. artigos 12.º e 11.º, n.º 8, das Instruções), pelo que, mesmo a admitir-se que a sua aplicação pudesse ser afastada pela vontade das partes, nada inculca que tenha sido essa a sua vontade, pois que, para além da referida interpretação ter um alcance lógico bem definido, interpretação contrária violaria flagrantemente o disposto no referido artigo 437.º do CC (alteração anormal das circunstâncias em que assentou a decisão de contratar), pondo em causa o princípio da boa fé, pelo que não pode ser feita.

Recorrente: CM DE MOIMENTA DA BEIRA
Recorrido 1: A...
Votação: UNANIMIDADE

Acordam, em conferência, na 2.ª Subsecção da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

1. RELATÓRIO

1.1 A..., Arquitecto, residente na ..., n.º ..., ..., ..., Porto, intentou, no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, acção, com processo comum, sob a forma ordinária, contra a CÂMARA MUNICIPAL DE MOIMENTA DA BEIRA, pedindo a condenação desta no pagamento da quantia de oito milhões quatrocentos e seis mil novecentos e noventa e nove escudos, acrescida de IVA à taxa legal de 17 % e juros de mora desde a citação até efectivo pagamento, que considerou ser-lhe devida pelos honorários para a elaboração de um projecto de construção de um tanque de aprendizagem de natação e arranjos envolventes da nova Escola Secundária em Moimenta da Beira.

Por sentença de 9/1/2 004, a acção foi julgada totalmente procedente.

Com ela se não conformando, a Ré interpôs o presente recurso jurisdicional, em cujas alegações formulou as seguintes conclusões:

- 1ª) Deve revogar-se a sentença recorrida, julgando-se a acção improcedente e não provada e absolvendo-se a Ré do pedido, pois dos autos mostra-se que:

- a) Do doc. 2 oferecido pelo A, ora recorrido, com a p.i., resulta que ao mesmo competia atender à legislação, regulamentos e preceitos técnicos em vigor;
- b) No projecto base que consta do doc. nº. 11, oferecido pelo A, aqui recorrido, no seu ponto 2, sob a epígrafe: “Programa de Instalações”, refere-se que o recinto do tanque de aprendizagem de natação tem área de 700m² e o outro corpo tem no piso 1 - 400m² e no piso 2- 221m², totalizando 1.348m² de área de pavimento;

2ª) Se assim se não entender, deve corrigir-se a sentença no sentido de a Ré, ora recorrente, ser condenada tão somente a pagar ao A., ora recorrido, a quantia que vier a ser apurada e relativa ao possível aumento de área de construção que se cifra em 52m².

O recorrido não contra-alegou.

1.2 O Exm.º Magistrado do Ministério Público emitiu o parecer de fls 157, no qual após considerar que a sentença recorrida procedeu a uma correcta fixação da matéria de facto, bem como interpretação e aplicação do direito, defendeu que o recurso não merecia provimento.

1.3 Foram colhidos os vistos dos Exms Juízes Adjuntos, pelo que cumpre decidir.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 OS FACTOS:

A sentença recorrida considerou provados os seguintes factos:

- A) A Ré, através de ofício emanado pelo seu Presidente da Câmara Municipal, datado de 18 de Julho de 1991, convidou o Autor a apresentar-lhe proposta de honorários para a elaboração de um projecto de construção de um tanque de aprendizagem de natação e arranjos envolventes da nova Escola Secundária em Moimenta da Beira.
- B) Em resposta, o Autor, em 10 de Agosto de 1991, enviou à Ré a sua proposta para elaboração do projecto de um tanque de aprendizagem de natação e dos arranjos exteriores da Escola Secundária de Moimenta da

Beira, a qual incluía o cálculo dos honorários, cuja cópia está junta aos autos de fls.15 a 20, que aqui dou por integralmente reproduzida.

- C) O projecto apresentado pelo Autor englobava duas fases.
- D) A 1.^a fase era relativa ao Projecto do Tanque de Aprendizagem de Nataçãõ compreendendo arquitectura, estrutura, redes de abastecimento de água e esgotos, de instalações eléctricas e de instalações mecânicas, sendo o prazo de entrega do anteprojecto de 30 dias após a assinatura do contrato, e sendo o prazo de entrega do projecto de execução de 45 dias após a aprovação do anteprojecto.
- E) A 2.^a fase correspondia aos projectos de arranjos exteriores, compreendendo as redes gerais de abastecimento de água, esgotos, cabos eléctricos de iluminação, exterior e telefones, com base na implantação dos blocos que constituem o edifício escolar-tipo a fornecer pela Câmara Municipal de Moimenta da Beira e do edifício do tanque de aprendizagem de Nataçãõ a elaborar pelo Gabinete do Autor, sendo o prazo de entrega do anteprojecto de 20 dias após a aprovação do anteprojecto do edifício da piscina coberta e sendo o prazo de entrega do projecto de execução de 20 dias após a aprovação do anteprojecto de arranjos exteriores e redes gerais.
- F) A estimativa orçamental para os custos do tanque de aprendizagem e nataçãõ ascendia a 56.000.000\$00, tendo em conta uma área de construção aproximada de 800 m² e um preço por metro quadrado de 70.000\$00.
- G) A estimativa orçamental para os arranjos exteriores ascendia a 37.500.000\$00, tendo em consideração uma área de intervenção aproximada de 25.000 m² e um preço por metro quadrado de 1.500\$00.
- H) A estimativa orçamental para as redes gerais de abastecimento de água e esgotos ascendia a 7.500.000\$00, tendo em consideração uma área de intervenção aproximada de 25.000 m² e um preço por metro quadrado de 300\$00.
- I) A estimativa orçamental para as redes gerais de cabos, iluminação exterior e telefone ascendia a 6.250.000\$00, tendo em consideração uma área de intervenção aproximada de 25.000 m² e um preço por metro quadrado de 250\$00.

- J) O cálculo de honorários do projecto da piscina coberta, atendendo à estimativa orçamental referida em F), ascendia a 5.677.640\$00.
- K) O cálculo de honorários do projecto de arranjos exteriores e redes gerais, atendendo à estimativa orçamental referida em G), ascendia a 2.456.250\$00.
- L) O cálculo de honorários do projecto de redes gerais de abastecimento de águas e esgotos, atendendo à estimativa orçamental referida em H), ascendia a 634.500\$00.
- M) O cálculo de honorários dos projectos da rede de cabos, iluminação exterior e telefones, atendendo à estimativa orçamental referida em I), ascendia a 543.750\$00.
- N) Ao total do cálculo dos honorários referidos em K), L) e M) - 3.634.500\$00 - o Autor procedeu a uma redução do valor dos mesmos de 40% relativa ao fornecimento pela Câmara Municipal da pormenorização e definição técnica dos elementos de construção do Projecto Tipo do edifício escolar, pelo que tal cálculo ascendeu a 2.180.700\$00.
- O) À soma do cálculo dos honorários referidos em J) e N), o Autor procedeu a um arredondamento para menos de 340\$00, sendo o total global desses honorários apresentados em 10 de Agosto de 1991 de 7.858.000\$00.
- P) A Ré, através do ofício 3060, de 8 de Novembro de 1991, enviado ao Autor, informou-o de que por reunião ordinária de 30 de Outubro último foi deliberado adjudicar-lhe a elaboração desse projecto, nos termos da respectiva proposta no valor de 7.858.000\$00.
- Q) O Autor e a Ré vieram a celebrar em 5 de Dezembro de 1991, no Notário Privativo da Ré, a escritura pública de contrato para a elaboração do projecto de construção do tanque de aprendizagem de natação e arranjos exteriores da Escola Secundária de Moimenta da Beira, cuja cópia se encontra junta de fls.25 a 28 destes autos e que aqui dou por integralmente reproduzida, nos termos da qual a Câmara Municipal, através do seu Presidente, disse que de harmonia com a deliberação por si tomada, em 30 de Outubro último, adjudicou ao Autor, precedendo concurso limitado, a elaboração do projecto de “Construção de um tanque de aprendizagem de natação e arranjos exteriores da Escola Secun-

dária, em Moimenta da Beira”, pelo valor global de 7.858.000\$00, com exclusão do I.V.A., nos termos e condições da sua proposta datada de 10 de Agosto de 1991.

- R) Por ambos os outorgantes foi também aí acordado, como cláusula terceira do mesmo, que só haveria revisão de honorários na parte relativa à assistência técnica de acordo com o valor final da obra.
- S) O Autor elaborou o anteprojecto da construção do tanque de aprendizagem de natação, bem como o dos arranjos exteriores, e em 7.2.92 remeteu à Ré dois processos dos projectos de implantação, arranjos exteriores, das redes gerais de abastecimento de água e esgotos e da rede de cabos eléctricos, iluminação exterior e telefones relativos à 1.^a fase, tendo em 14.2.92 remetido à Ré a nota de honorários respeitante à fase dos projectos de execução de arranjos exteriores, que a Ré pagou, no montante de 2.041.135\$00, por officio de 25.5.92, n.º 1425.
- T) O Autor, em 28.09.92, remeteu à Ré, para parecer, em triplicado, o projecto base, e em 14.12.92 insistiu pela emissão por parte da Ré do referido parecer, tendo esta, por officio n.º 3259, de 92.12.31, comunicado ao Autor que o anteprojecto fora aprovado e que deveriam ser elaborados os projectos de execução.
- U) O Autor, em 06.01.93, remeteu à Ré a nota de honorários referente à fase de anteprojecto, no valor de 2.634.425\$00, que esta pagou.
- V) No dia 15.3.93 o Autor remeteu à Ré os originais das peças desenhadas dos vários projectos, bem como 3 processos com peças desenhadas e escritas que definem na globalidade o empreendimento em causa, enviando também nessa mesma data à Ré a nota de nota de honorários referente à fase do projecto de execução, que a Ré pagou.
- W) Em 30 de Junho de 1994, e após orientações dadas pela Ré, relativas à alteração daquele projecto, o Autor remeteu-lhe para apreciação um projecto devidamente remodelado, seguindo os normativos relativos a piscinas da Direcção Geral dos Desportos, remetendo ainda a respectiva memória descritiva e as peças desenhadas (plantas, alçados e cortes), representando as alterações preconizadas.

- X) Em 25 de Novembro de 1994 a Ré pediu ao Autor que elaborasse um estudo dos arranjos exteriores e do acesso que serviria o futuro tanque da aprendizagem.
- Y) Em 27 de Dezembro de 1994 o Autor enviou à Ré nova planta geral de localização para possibilitar o arranque da obra, de acordo com a alteração de implementação proposta.
- Z) Por carta datada de 3 de Janeiro de 1995, o Autor informou a Ré de que o empreendimento designado por “tanque de aprendizagem” previsto construir no complexo escolar e desportivo da Escola Secundária de Moimenta da Beira com implantação adjacente àquela, teve em vista, de início, a construção de um tanque de aprendizagem de 25x12,5m, e já em fase de projecto base, a sua transformação em tanque polifuncional ou polivalente, em que se previa uma plataforma de fundo móvel com vista à reconversão mosfológica e respectiva adaptação às diferentes finalidades (aprendizagem, recreio e desporto), e um tanque infantil ou chapinheiro. Já após a aprovação da fase de projecto de execução e com vista a uma simplificação construtiva e de futura manutenção foi, a solicitação da Câmara Municipal, suprimida a plataforma móvel do tanque polifuncional ou polivalente, transformando-o em tanque desportivo e ampliado o tanque infantil ou chapinheiro, tendo em vista a concepção de um tanque específico com capacidade e dimensões adequadas às actividades formativas e propedêuticas das disciplinas natatórias, mantendo-se assim neste a componente de aprendizagem de natação e na outra a da natação e modalidades derivadas, no âmbito do treino e da competição desportiva, enviando novas peças desenhadas e escritas, resultantes das 3 alterações e adaptações efectuadas (cfr.doc. de fis. 46-47, cujo teor aqui dou por integralmente reproduzido).
- AA) Por solicitação da Ré, o Autor deu satisfação às alterações que o INDESP entendeu por bem determinar para subsidiar a obra do processo, tendo para tanto a Ré remetido ao Autor o parecer do INDESP acerca do processo.
- BB) Em 13 de Abril de 1995 o Autor enviou uma nova carta à Ré, à qual juntou as peças desenhadas (plantas, alçados e cortes) do projecto geral (arquitectura) tendo em vista a aprovação pelo INDESP, onde também refere que já foram entregues cópias do projecto em causa (remodelado) aos técnicos responsáveis dos projectos das especialidades de Estabili-

dade e Instalação Eléctrica que aguardam orientação da Exm.^a Câmara, após aprovação do INDESP, para elaborarem as adaptações necessárias.

CC)No dia 16 de Junho de 1995, o Autor escreveu novamente à Ré dando-lhe conhecimento de que tinha tido reunião com o INDESP e remetendo-lhe novas peças desenhadas, vindo em 6 de Julho desse ano a remeter à Ré os elementos relativos à remodelação do projecto em função do parecer do INDESP, constando desses elementos, nomeadamente, o “Projecto Geral de Execução (Arquitectura), Memória Descritiva (Aditamento)” cuja cópia se encontra junta aos autos de fls.56 a 58, e que aqui dou por inteiramente reproduzido, em que se prevê, além do mais, que o edifício a executar “é constituído por um corpo, onde se situa o Tanque de perfil normal (Desportivo), com o pé direito médio de cerca de 6,50m, e por um outro que se adossa a este e que é constituído por dois pisos (em parte da sua área de implantação). O vestíbulo de entrada dá acesso às instalações situadas do Piso 1 através de corredor provido de saída de emergência, e por escada ao Piso 2. No Piso 1 além do recinto do tanque desportivo polivalente situa-se o Guarda-roupa, Banheiros/Vestiários/Sanitários para utentes e monitores e vigilante, primeiros socorros, central térmica, central de tratamento de ar e água e arrecadações. No Piso 2 deste corpo localizam-se a Secretaria, o Gabinete de Direcção, uma zona de estar/espera, com visibilidade para o espaço do tanque, um Bufete com Despensa de apoio e instalações sanitárias.

(...)

O recinto do Tanque Desportivo de natação e desportivo tem a área de 700 m² e o outro corpo tem no Piso 1 - 573,00m² e no Piso 2 - 221,00m², totalizando 1.494,00 m² de área de pavimento.

(...)

E ainda que, considerando o custo por metro quadrado de construção (90.000\$00) e a partir da área de pavimento atrás calculada de 1.494,00 m², a estimativa orçamental importa em esc. 134.460.000\$00.

DD)A Ré em 21 de Julho de 1995 solicitou ao Autor os projectos das especialidades.

EE)O Autor, por carta de 25 de Julho de 1995, enviou à Ré o projecto com o aditamento das instalações mecânicas bem como o projecto dos arranjos exteriores e das redes gerais, conforme doc. de fls 60 que aqui dou por integralmente reproduzido.

FF) A Ré pediu ao Autor que lhe entregasse o novo projecto de estabilidade, o que o Autor satisfêz; e pediu-lhe também que lhe enviasse as medições relativas às alterações arquitectónicas efectuadas no projecto, o que este também satisfêz.

GG) O Autor remeteu à Ré em 24.4.96 a nota de honorários relativa aos projectos dos arranjos exteriores, vindo em 20.02.97 a remeter à Ré nova nota de honorários a corrigir aquela.

HH) No dia 16 de Maio de 1996 a Ré solicitou ao Autor uma reunião na obra por causa da construção da galeria, cuja construção fora decidida tendo em vista a possibilidade da mesma ser visitável, reunião essa que se realizou (cfr. doc. de fls. 67, cujo teor aqui dou por integralmente reproduzido).

II) A piscina veio a ser inaugurada no dia 28 de Setembro de 1997.

JJ) Foi suspensa a construção de um tanque de 8 por 5m que o INDESP inicialmente aconselhou e depois suprimiu.

KK) Os acessos foram também alterados por sugestão do INDESP e a mando da Ré, tendo o Autor que reformular o seu projecto dos arranjos exteriores.

LL) Face às alterações que a Ré mandou efectuar, a área de construção da obra relativa ao edifício da piscina coberta aumentou de 800 m² para 1.400 m² e o seu custo final ascendeu a 155.275.000\$00, tendo os arranjos exteriores e redes gerais do tanque de aprendizagem tido um custo final de 56.614.171\$00.

MM) O Autor remeteu à Ré, com data de 7 de Julho de 2000, a nota de honorários definitiva, no montante total de 16.265.271\$00, da qual consta que é calculada de acordo com a área total da obra de 1.400 m² e com o custo final da mesma, face às alterações de programa impostos pela Câmara Municipal e I.N.D.E.S.P., nota de honorários essa cuja cópia está junta de fls. 83 a 85 dos autos e que aqui dou por integralmente reproduzida.

NN) O Autor procedeu na nota referida em MM) ao desconto dos honorários totais liquidados de acordo com o programa inicial contratado, no

montante de 7.858.272\$00, que já tinha recebido, peticionando assim nesta nota honorários em falta de 8.406.999\$00, acrescido de I.V.A..

2.2 O DIREITO:

A sentença recorrida considerou a acção totalmente procedente por ter considerado, em síntese, que: - houve um aumento da área de construção entre as obras constantes do projecto que serviu de base à celebração do contrato entre o Autor e a Ré de 800m² para 1 400 m²; - o custo final das obras foi de 155 275 000\$00 para os tanques e de 56 614 171\$00 para os arranjos exteriores, quando esse valores eram, na estimativa orçamental para o projecto inicial, de 56 000 000\$00 e de 37 500 000\$00, respectivamente; - tendo as alterações no projecto sido introduzidas por ordem da Ré, o princípio da boa fé, que deve presidir à celebração e execução dos contratos, leva-nos a concluir que a cláusula 3.^a do contrato entre ela e o Autor celebrado, segundo a qual, só haveria revisão de honorários na parte relativa à assistência técnica de acordo com o valor final da obra, não impede a revisão dos honorários relativa à alteração do projecto, cujo montante está de acordo com o critério legal definido pelo artigo 11.º das “Instruções para o Cálculo dos Honorários de Obras Públicas”, publicadas no suplemento ao Diário de Governo, nº 35, II série, de 11 de Fevereiro de 1972, na redacção aplicável.

A Ré discorda, alegando, em síntese, que: - da proposta apresentada pelo Autor constava que este estava obrigado a atender à legislação, regulamentos e preceitos técnicos em vigor; - a alteração operada resultou de exigências do INDESP, passando a constar do projecto elaborado em execução dessas exigências uma área de 1 348 m², pelo que apenas houve um aumento de área de 52 m²; - deve, por isso, dado se tratar de uma pequena alteração, não haver lugar a qualquer aumento dos honorários, ou, quando muito, esse aumento apenas deve incidir sobre essa área de 58m².

O Exm.º Magistrado do Ministério Público subscreve a posição do Autor, ora recorrente, considerando que a sentença recorrida procedeu a um adequada fixação da matéria de facto e a uma correcta interpretação e aplicação do direito, pelo que entende que o recurso não merece provimento.

Vejamos de que lado está a razão.

A sentença recorrida começa por equacionar o "*thema decidendum*" nos seguintes moldes, que, para uma mais fácil compreensão, passamos a transcrever:

"A questão que se coloca é a de saber se pelo facto de o Autor e a Ré terem acordado aquando da escritura pública realizada no dia 5 de Dezembro de 1991, no Notário Privativo da Ré, que só haveria revisão de honorários na parte relativa à assistência técnica de acordo com o valor final da obra, nos termos da cláusula terceira do referido contrato, tal obsta à revisão dos honorários solicitada pelo Autor nos termos da nota de honorários supra referida em MM).

Efectivamente, a Ré aceita que face às alterações que ela própria mandou efectuar, a área de construção da obra aumentou de 800 m² para 1.400m² e o seu custo final ascendeu a 155.275.000\$00; tendo os arranjos exteriores e redes gerais do tanque de aprendizagem tido um custo final de 56.614.171\$00.

Também aceita todas as alterações ao trabalho inicial projectado e que tiveram que ser feitas pelo Autor enquanto Arquitecto daquela obra, nos termos alegados pelo Autor.

Tão pouco põe em questão que os cálculos de honorários apresentados pelo Autor na nota final que lhe enviou em 7 de Julho de 2000, não obedeceram ao critério legal definido pelo artigo 11.º das "Instruções para o Cálculo dos Honorários de Obras Públicas", publicadas no suplemento ao Diário de Governo, nº 35, II série, de 11 de Fevereiro de 1972, na redacção aplicável.

Assim, a única questão em discussão nos autos é a relativa à interpretação da referida cláusula terceira do contrato celebrado entre Autor e Ré em 5 de Dezembro de 1991."

E fê-lo em moldes correctos, em nosso entender.

Na verdade, face à matéria de facto dada como provada e não questionada, a viabilidade da acção depende, de facto, única e exclusivamente, da interpretação a dar a essa cláusula.

A sua redacção é a seguinte: "(...) só haverá revisão de honorários na parte relativa à assistência técnica de acordo com o valor final da obra." (alínea R) da matéria de facto).

Aponta, numa apreciação à primeira vista, para que só possa, efectivamente, haver revisão de honorários na parte relativa à assistência técnica (que é uma componente a levar em conta no cálculo dos honorários - cfr. Instruções para o Cálculo dos Honorários de Obras Públicas”, publicadas no suplemento ao Diário de Governo, nº 35, II série, de 11 de Fevereiro de 1972, na redacção aplicável), de acordo com o valor final da obra.

Mas uma apreciação mais aprofundada não pode deixar de repudiar esta interpretação e de nos levar à que foi feita pelo Meritíssimo Juiz recorrido.

Na verdade, um dos princípios fundamentais da disciplina legislativa dos contratos é o princípio da confiança, que nos leva à doutrina válida em matéria da sua interpretação, que terá de ser sempre enformada pelo princípio da boa fé (cfr. Antunes Varela, in das Obrigações em Geral, Vol. I, 8.ª edição, pág. 235 e sgs).

O princípio da boa fé deve acompanhar toda a vida do contrato, desde a sua feitura até à sua extinção, incluindo a sua execução (acórdão do STJ de 2/11/2 004, recurso n.º 3 336).

De acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 236.º do CC, "a declaração negocial vale com o sentido que um declaratório normal, colocado na posição do real declaratório, possa deduzir do comportamento do declarante, salvo se este não puder razoavelmente contar com ele."

Ora, a cláusula em questão aparece na sequência da cláusula principal do contrato, segundo a qual a Ré adjudicou ao Autor "precedendo concurso limitado, a elaboração do projecto de "Construção de um tanque de aprendizagem de natação e arranjos exteriores da Escola Secundária, em Moimenta da Beira", pelo valor global de 7.858.000\$00, com exclusão do I.V.A., nos termos e condições da sua proposta datada de 10 de Agosto de 1991." (alínea Q) da matéria de facto).

De acordo com as referidas Instruções, os honorários são calculados em função de percentagens do valor das obras (Anexo a essas Instruções).

Em face do estabelecido no artigo 11.º dessas Instruções, os valores dos honorários são obtidos em função das várias estimativas apresentadas, sendo sucessivamente ajustados em função das várias estimativas e

orçamentos aprovados, do preço da adjudicação e do valor da conta final da obra (n.º 4 deste preceito).

O artigo 12.º dessas Instruções, estabelece, por sua vez, que o valor dos honorários é constituído pelas seguintes parcelas: programa base – 20%; estudo prévio – 15%; projecto base – 25%; projecto de execução – 30%; assistência técnica – 10%.

Assim sendo, o que se pode extrair dessa cláusula 3.ª é que, relativamente ao valor dos honorários do **projecto apresentado e levado em conta no contrato** celebrado só podia haver alteração relativamente à assistência técnica, ficando excluídas alterações relativamente a todas as outras fases, que já foram enunciadas, entre as quais figurava o projecto base.

Esse contrato reportava-se, porém, à elaboração de um projecto de um Tanque de Aprendizagem de Natação e dos arranjos exteriores da Escola Secundária de Moimenta da Beira, em que esse tanque tinha uma área de 800 m² (32 x 25 m) e um valor orçamental de 56 000 000\$00, tendo os arranjos exteriores uma estimativa orçamental de 37 500 000\$00.

O projecto de remodelação e ampliação reportava-se a obras que atingiam a área de 1400 m², com uma estimativa orçamental de 155 275 000\$00 (tanques) e de 56 614 171\$00 (arranjos exteriores).

O n.º 8 do artigo 11.º das Instruções estabelece que aos projectos de remodelação e ampliação correspondem honorários segundo as percentagens fixadas no n.º 1 do mesmo artigo, acrescidas da percentagem de 20%.

O contrato em causa nada disse relativamente à revisão de honorários decorrente da **alteração do projecto**, pelo que, nos termos do disposto no artigo 239.º do CC, "na falta de disposição especial, a declaração negocial deve ser integrada de acordo com a vontade real que as partes teriam tido se houvessem previsto o ponto omissivo, ou de acordo com os ditames da boa fé, quando outra seja a solução por eles imposta".

Ora, in casu, essa disposição especial existe: é ela o n.º 8 do artigo 11.º das referidas Instruções, das quais resulta um novo cálculo dos honorá-

rios, em função dos valores decorrentes dos custos das obras, pelo que não pode deixar de ser levada em conta.

O que a referida cláusula pretendeu foi, assim, afastar a revisão dos honorários relativamente às fases não contempladas, **mas tendo em conta apenas o projecto apresentado e levado em conta no contrato celebrado e já não afastar a revisão resultante da alteração e ampliação do projecto que pudesse vir a verificar-se**, para a qual, aliás, havia norma expressa a contemplar essa alteração, pelo que, mesmo a admitir-se que a sua aplicação pudesse ser afastada pela vontade das partes, nada inculca que tenha sido essa a sua vontade, pois que, para além da referida interpretação ter um alcance lógico bem definido, interpretação contrária violaria flagrantemente o disposto no artigo 437.º do CC (alteração anormal das circunstâncias em que assentou a decisão de contratar), pondo em causa o princípio da boa fé, pelo que não pode ser feita.

Seria, de facto, absolutamente inaceitável que os honorários de um projecto para uma área de construção de 800 m² não fosse revisto no caso de alteração do projecto para uma área de construção de quase o dobro (1 400 m²), pelo que, perante o factualismo exposto, é de concluir que a referida cláusula contratual não é impeditiva da operada revisão dos honorários.

Aliás, se repararmos bem na posição da Ré/recorrente, verificamos que o que ela põe em causa é que tivesse havido a referenciada alteração anormal das circunstâncias, ou seja, do valor da área de construção, defendendo que no projecto apresentado pelo Autor, que consta do documento n.º 11 (fls 36 dos autos), essa área era de 1 348 m², aceitando mesmo pagar a diferença que vai desse valor para o decorrente dos 1 400 m².

Este projecto não foi, contudo, o que serviu de base ao contrato celebrado (em 25/12/1 991 - alínea Q) da matéria de facto), no qual essa área era de 800 m² (alínea B) da matéria de facto e fls 15 a 20 dos autos), mas sim o projecto de alterações apresentado em 28/9/92 e no qual o Autor funda o pedido de revisão do preço.

Por outro lado, a conclusão, que o Réu pretende extrair da cláusula contratual segundo a qual o Autor ficava sujeito a atender à legislação, regulamentos e preceitos técnicos em vigor, de que este ficava obrigado

a respeitar as recomendações feitas pelo INDESP sem direito a revisão de honorários, não procede, pois que as recomendações do INDESP não se reportavam a regras de carácter técnico da execução da obra, mas sim a regras de obtenção de subsídios, a que o Autor estava completamente alheio, e que não tinham qualquer expressão no contrato celebrado.

Em face do exposto, não pondo a recorrente em causa o critério do cálculo da revisão dos honorários, mas apenas que haja lugar a essa revisão, impõe-se concluir que não procede nenhum dos ataques deferidos à sentença recorrida, que, por isso, não pode deixar de ser mantida.

3. DECISÃO

Nesta conformidade, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 8 de Março de 2005

António Madureira (relator) – São Pedro – Fernanda Xavier.

ACÓRDÃO de 11 de Maio de 2005

Processo: 0330/05
Tribunal: 1 SUBSECÇÃO DO CA
Relator: PAIS BORGES

CONCURSO PÚBLICO. CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO. AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS. INSINDICABILIDADE CONTENCIOSA. ERRO GROSSEIRO OU MANIFESTO.

SUMÁRIO:

- I A actividade de valoração das propostas em procedimento concursal insere-se na margem de “livre apreciação” ou de “prerrogativa de avaliação” que assiste à entidade administrativa decisora, sendo contenciosamente insindicável, salvo em caso de erro grosseiro ou manifesto, ou de violação dos princípios gerais reguladores da actividade administrativa.
- II Erro grosseiro ou manifesto é um erro crasso, palmar, ostensivo, que terá necessariamente de reflectir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de actuação não vinculadas.

Recorrente: A...
Recorrido 1: PRES DA CM DE VALPAÇOS
Votação: UNANIMIDADE

Acordam, em conferência, na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

RELATÓRIO

I.

“A..., LDA” interpôs no Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, nos termos do art. 2º do DL nº 134/98, de 15 de Maio (redacção dada pelo art. 5º da Lei nº 4-A/2003, de 14 de Fevereiro) recurso contencioso de anulação da deliberação da CÂMARA MUNICIPAL DE VALPAÇOS, de 07.07.2003, que autorizou a adjudicação do fornecimento de um veículo equipado para desobstrução de colectores à recorrida particular “..., SA”, imputando ao acto recorrido vício de violação de lei, por violação expressa dos arts. 7º/ nº 1, 8º/ nº 1, 9º/ nº 1, 11º/ nº 1 e 12º/ nº 1 do DL nº 197/99, de 8 de Junho.

Por sentença daquele tribunal, de 15.10.2004 (fls. 128 e segs.), foi negado provimento ao recurso.

É desta decisão que vem interposto o presente recurso jurisdicional, em cuja alegação a recorrente formula as seguintes conclusões:

- a) Tudo como se deixou melhor explicitado supra, e tendo em conta as decisões do júri para as quais se remete, os procedimentos por parte do Júri a seguir referidos e a deliberação ora recorrida, materializam a violação de lei, por inobservância do disposto nos artigos do Decreto-Lei 197/99 de 8 de Junho e que se indicam de imediato – 7º/ nº 1, 8º/ nº 1, 9º/ nº 1, 11º/ nº 1 e 12º/ nº 1;
- b) E o que, julgando-se procedente o recurso, o que se pede, deve determinar a anulação da adjudicação que foi comunicada à recorrente pelo ofício acima referido, a qual adjudicação por sua vez enferma do vício de violação de lei por inobservância dos preceitos legais acabados de referir;
- c) Trata-se da cotação da recorrente que não teve lugar na pontuação máxima como deveria tê-lo sido (30%), no caso do item Características e Valor Técnico, dadas as características superiores da superestrutura da recorrente em relação às concorrentes e tal como consta da proposta daquela, a saber: 10 tubos de aspiração, débito da bomba de vácuo – 21500 l/por minuto e número de bicos injectores – 4 conjuntos;
- d) Trata-se da desconsideração por ausência de referência relativamente à disponibilidade da recorrente na sua proposta, quanto à disponibilidade do serviço 24 horas por dia, não tendo contado como devia, por consti-

tuir uma maior vantagem para a adjudicatária, para melhorar a cotação da recorrente (item Nível de Assistência Técnica e Fornecimento de Sobresselentes);

- e) Trata-se ainda (pág. 4 do Relatório) da fixação pelo Júri do valor de 10% como valor fixo percentual para o Prazo de entrega, desde que a entrega tenha lugar até 90 dias; sendo que a entrega no dia seguinte à adjudicação constitui uma realidade bem diversa da entrega 90 dias depois;
- f) Assim é nomeadamente porque constituindo interesse da entidade adjudicante, em quaisquer circunstâncias, dispor do equipamento em prazo mais curto, resulta que o concorrente que entregue o bem em prazo menor, carece de disponibilizar mais cedo os capitais próprios ou alheios (v.g. recurso ao crédito bancário) que lhe permitam pagar ao fabricante (ou importador) o preço da compra desse bem; assim se trata por igual situações que são significativamente diferentes;
- g) Ao deferir-se a adjudicação e como decorre das presentes alegações, cometeu-se pelo menos erro grosseiro na ponderação dos factores com base nos quais a deliberação de adjudicação foi tomada.

II.

Não foram apresentadas contra-alegações, e a Exma magistrada do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu parecer no sentido de que deve ser negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

FUNDAMENTAÇÃO

Os Factos

A sentença sob recurso considerou provados, com interesse para a decisão, os seguintes factos:

- Na sua reunião de 17.FEV.03, a Câmara Municipal de Valpaços deliberou abrir concurso público para a aquisição de um veículo para desobstrução de colectores – cfr. processo administrativo apenso;
- Ao mencionado concurso público foram admitidos, entre outros concorrentes, a Recorrente e as Recorridas particulares;
- Dou por reproduzido para todos os efeitos legais o Programa de Concurso e o Caderno de Encargos referentes ao concurso, atrás referido, constantes do Processo administrativo apenso;
- De acordo com o Programa de concurso, o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente:
 - Preço (50%)
 - Características e valor técnico (30%)
 - Nível de assistência técnica e fornecimento de sobresselentes (10%) e
 - Prazo de entrega (10%);
- Dou por reproduzido para todos os efeitos legais o teor das propostas apresentadas pelas empresas e consórcios de empresas concorrentes, constantes do Processo administrativo apenso;
- Dou por reproduzido para todos os efeitos legais o teor do Relatório Final do Júri do Concurso de fls. 9 e segs.;
- Por deliberação da Câmara Municipal de Valpaços, datada de 07.JUL.03, foi autorizada a adjudicação do fornecimento de um veículo equipado para desobstrução de colectores à Recorrida particular “..., SA” – cfr. doc. de fls. 8 a 21, aqui dado por integralmente reproduzido (Acto recorrido);
- Tal acto foi notificado à Recorrente por ofício da entidade pública recorrida, datado de 14.JUL.03 – cfr. doc. de fls. 8; e
- O presente recurso deu entrada em juízo em 06.AGO.03.

O Direito

A sentença impugnada negou provimento ao recurso contencioso interposto da deliberação da C. M. Valpaços, de 07.07.2003, que, no âmbito de concurso público, autorizou a adjudicação do fornecimento de um veículo equipado para desobstrução de colectores à concorrente “..., SA”,

concluindo que a deliberação recorrida não padecia do vício de violação de lei apontado pela recorrente.

Considerou, para tanto, ancorando-se na jurisprudência do STA, que a actividade de avaliação das propostas por parte da Comissão de Avaliação é contenciosamente insindicável, salvo em caso de erro grosseiro ou de inobservância dos princípios da proporcionalidade, da imparcialidade e da adequação, porquanto tal actividade se insere no âmbito da chamada “discricionariedade técnica”, situando-se dessa forma na margem de livre apreciação que lhe assiste, e que, no caso *sub judice*, se não vislumbrava qualquer erro grosseiro ou violação dos apontados princípios em sede da avaliação das propostas dos diversos candidatos, designadamente no que tange aos factores “características e valor técnico”, “nível de assistência técnica e fornecimento de sobresselentes” e “prazo de entrega”.

Insurgindo-se contra tal decisão, a impugnante reedita, nesta sede, a invocação do pretendido vício de violação de lei, reconduzido a uma incorrecta apreciação e valoração das propostas por parte da Comissão de Avaliação, sustentando que a sua proposta deveria ter obtido uma valoração superior nos 3 itens indicados, e defendendo que, contrariamente ao decidido, houve erro grosseiro na escolha da proposta vencedora. Dir-se-á, desde já, que lhe não assiste qualquer razão.

Antes do mais, nenhuma censura merece a sentença impugnada quando afirma, como regra, a insindicabilidade contenciosa da decisão de avaliação e valoração das propostas por parte das Comissões de Avaliação, uma vez que, como a jurisprudência deste STA tem reiteradamente sublinhado, a actividade de valoração das propostas em procedimento concursal insere-se na margem de “livre apreciação” ou de “prerrogativa de avaliação” que assiste à entidade administrativa decisora, restringindo-se os poderes de controlo do Tribunal à legalidade externa do acto, ao erro grosseiro ou manifesto e/ou ao desrespeito dos princípios gerais reguladores da actividade administrativa.

Como se afirmou no Ac. de 04.08.2004 – Rec. 835/04, nessas circunstâncias “*é técnico o domínio da actuação administrativa e livre a apreciação sobre a valia dos candidatos*”, pelo que, não se tratando de aspectos vinculados do acto, essa actividade escapa ao poder de sindicância jurisdicional, salvo em caso de erro grosseiro ou manifesto ou de violação dos apontados princípios da actividade administrativa (cfr. Ac. do Pleno de 15.01.1997 – Rec. 27.496, e das Subsecções de 04.08.2004 – Rec. 835/04,

de 22.05.2004 – Rec. 52/04, de 17.03.2004 – Rec. 173/04, de 22.05.2003 – Rec. 808/03, de 08.01.2003 – Rec. 1.925/02, de 06.06.2002 – Rec. 38.808, de 05.02.2002 – Rec. 48.198, de 28.09.2000 – Rec. 29.891, e de 18.05.2000 – Rec. 44.685).

Entende, porém, a recorrente que a actividade administrativa de valoração das propostas incorreu, *in casu*, em erro grosseiro ou manifesto, nisso residindo a sua crítica à sentença agravada.

Erro grosseiro ou manifesto é um erro crasso, palmar, ostensivo, que terá necessariamente de reflectir um evidente e grave desajustamento da decisão administrativa perante a situação concreta, em termos de merecer do ordenamento jurídico uma censura particular mesmo em áreas de actuação não vinculadas.

Ora, como bem se decidiu, não se descortina, nem a recorrente logrou demonstrar, que, relativamente à apreciação das propostas, e no que toca aos factores de avaliação por ela concretamente referenciados, a Comissão de Avaliação tenha cometido qualquer erro grosseiro ou manifesto.

Assim, e quanto ao factor “*Características e valor técnico*”, alegou a recorrente ter apresentado equipamento com características superiores ao dos demais concorrentes no que respeita à superestrutura, *maxime* ao número de tubos de aspiração, débito da bomba de vácuo e número de bicos injectores, pelo que deveria ter-lhe sido atribuída a pontuação máxima de 30% e não a de 27%.

Sucede que, como resulta do processo instrutor, todas as propostas apresentadas deram cumprimento às exigências mínimas admissíveis e fixadas no caderno de encargos, não tendo nenhuma delas, incluindo a da recorrente, e como refere a entidade recorrida, “apresentado na sua globalidade características técnicas que relevantemente se distanciasses das demais em ordem à obtenção da percentagem máxima”.

Aliás, a pretendida margem diferencial de valoração neste item é, como se vê, bem pequena: 3% (entre a valoração atribuída de 27% e a máxima de 30%), o que só por si afasta a pretendida verificação de erro grosseiro.

Quanto ao factor “*Nível de assistência técnica e fornecimento de sobresselentes*”, alegou a recorrente, em suma, não constar do Relatório

Final do Júri a referência, constante da sua proposta, relativa à disponibilidade de serviço de 24 horas, quer quanto ao *chassis*, quer quanto à superestrutura, não tendo tal circunstância sido considerada na pontuação que lhe foi atribuída.

Ora, não constando do aviso de abertura do concurso, nem da acta de ponderação do critério de adjudicação, qualquer referência específica a esse elemento, a entidade recorrida contrapôs uma evidência que teremos de considerar razoável e equilibrada: a de que a relevância da disponibilidade do serviço de 24 horas deve conjugar-se com a rapidez na assistência técnica a prestar, o que, naturalmente, se prende com a distância a que se encontra a prestadora do serviço, sendo certo que a distância mais curta, no caso dos autos, não é a da recorrente.

Não se vê, a este propósito, que esteja demonstrada a existência de erro grosseiro, como bem se decidiu.

Por fim, quanto ao factor “*Prazo de entrega*”, alegou a recorrente a consideração de uma pontuação única de 10% referente ao prazo de entrega até 90 dias, ou seja, igual para uma entrega imediata e uma entrega até 90 dias.

A recorrente não logrou esclarecer, nem tão pouco demonstrar, em que é que isso traduziu erro grosseiro de avaliação e valoração das propostas, podendo, com coerência, entender-se que, ao estabelecer um prazo de entrega até 90 dias, era indiferente a entrega imediata ou algo diferida, desde que situada dentro do referido prazo de 90 dias, a ponto de qualquer delas merecer idêntica pontuação.

Acresce o facto de este ser o último e, por isso, percentualmente menos pontuado, dos factores a ter em conta pelo júri para a determinação da “proposta economicamente mais vantajosa” (cfr. Art. 4º, nº 1 do Programa do Concurso e Acta de ponderação do critério de adjudicação), pelo que também aqui, como bem se decidiu, não se vislumbra a existência de erro grosseiro.

Tudo isto para concluir que a abordagem feita pela sentença impugnada se mostra, a este propósito, isenta de reparo ao concluir pela inexistência, na apreciação dos referidos factores de avaliação das propostas, de erro grosseiro na actuação do júri do concurso, referindo expressamente que “*no âmbito daqueles factores de apreciação, as diferenças apresentadas de*

proposta para proposta jamais poderão consubstanciar a qualificação de erro grosseiro quanto à escolha da proposta adjudicatária, pelo que não nos situando no domínio de tal qualificação, atenta a insindicabilidade contenciosa da actividade de valoração das propostas levada a cabo pelo Júri do concurso, não se configura viável a imputação feita pela Recorrente à deliberação impugnada, quanto a essa matéria”.

Improcedem, deste modo, todas as conclusões da alegação da recorrente.

DECISÃO

Com os fundamentos expostos, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a decisão impugnada.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 400€ e 200€.

Lisboa, 11 de Maio de 2005.

Pais Borges (relator) – Adérito Santos – Freitas Carvalho.



**PARECERES DA
PROCURADORIA-GERAL DA REPUBLICA**

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

PARECER N.º 36/2005*

SISTEMA INTEGRADO DAS REDES DE EMERGÊNCIA DE PORTUGAL (SIRESP) — PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA — GOVERNO DE GESTÃO — ACTO ADMINISTRATIVO — ESTRITA NECESSIDADE — FALTA DE LEGITIMAÇÃO — NULIDADE.

- 1ª Sem prejuízo da sua adequação técnica e da verificação dos respectivos pressupostos económico-financeiros, a parceria público-privada, organizada, ao abrigo do n.º 15 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril, para constituir instrumento contratual para a aquisição, instalação e manutenção do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), e cujas condições de lançamento foram aprovadas pelo despacho conjunto n.º 734/2003, de 9 de Julho, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Administração Interna, tem em consideração os pressupostos e requisitos de carácter estritamente jurídico estabelecidos nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que define o regime jurídico das parcerias público-privadas.
- 2ª Em face dos dados disponíveis, afigura-se que o procedimento relativo à concepção, ao projecto, ao fornecimento, à montagem, à construção, à gestão e à manutenção do SIRESP não revela, até ao acto de adjudicação, a existência de vícios geradores de invalidade dos actos aí praticados susceptíveis de serem ainda tempestivamente impugnados.
- 3ª Designadamente, ao Conselho Consultivo - que não tem competência para investigar matéria de facto - não foram facultados elementos de facto que permitam ponderar a existência de actuações violadoras do princípio da imparcialidade da Administração.
- 4ª De acordo com o preceituado no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, o Governo em funções após a sua demissão fica sujeito a um regime jurídico especial, caracterizado por uma substancial limitação da sua capacidade, resultante da demissão e do consequente défice de legitimação, apenas podendo praticar validamente os actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos.

* Publicado em D.R. II série, n.º 101 de 25 de Maio de 2005

- 5ª A estrita necessidade a que se refere o n.º 5 do artigo 186.º da Constituição corresponde a uma urgência concreta e datada, traduzida na premissa de praticar um certo acto, cujo adiamento comprometeria gravemente a realização do interesse público.
- 6ª Em face do respectivo procedimento de contratação, o acto de adjudicação do contrato para a aquisição, a instalação e a manutenção do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), concretizado pelo despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, não reveste a natureza de acto estritamente necessário para assegurar a gestão dos negócios públicos.
- 7ª Assim sendo, o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, do Ministro das Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Administração Interna, membros de um governo de gestão, em funções após a sua demissão, operada pelo Decreto do Presidente da República n.º 100-A/2004, de 13 de Dezembro, enferma de nulidade, por violação do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição.

Sr. Ministro de Estado e da Administração Interna:
Excelência:

I — No âmbito do processo de adjudicação do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), e com vista à sua apreciação jurídica, dignou-se V. Ex.^a solicitar a emissão de parecer, com carácter de urgência, do Conselho Consultivo¹.

No despacho² em que solicita a intervenção deste corpo consultivo, consignou V. Ex.^a que aquele processo "tem suscitado diversas questões de natureza jurídica, técnica e financeira, algumas das quais têm tido expressão pública através dos órgãos de comunicação social", acrescentando o seguinte:

"Não obstante a relevância de o Estado se dotar de um SIRESP, importa, para defesa do interesse público e do prestígio e credibilidade das instituições, esclarecer cabalmente as questões suscitadas e que estão sintetizadas na informação que me é presente pelo Sr. Subsecretário de Estado da Administração Interna."

Lê-se ainda no mesmo despacho:

¹ Pedido formulado através do ofício n.º 1749, processo n.º 311/2003, de 30 de Março de 2005.

² De 30 de Março de 2005.

"Em primeiro lugar, suscita-se uma questão prejudicial quanto à competência circunstancial do anterior Governo para proferir o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro.

[...]

Em segundo lugar, importa confirmar a adequação financeira de a solução proposta adjudicar, conforme suscita o Sr. Subsecretário de Estado na sua informação.

A estas questões acresce a adequação do relacionamento entre os utilizadores e o operador ser intermediado por uma entidade gestora sediada no MAI. Com efeito, não resulta demonstrado no processo que esteja prevista a dotação desta entidade dos meios financeiros necessários à satisfação dos encargos, nem está garantida a sua satisfação pelos utilizadores.

[...]

Em terceiro lugar, importa confirmar a adequação técnica da solução proposta, mas também aclarar as dúvidas suscitadas quanto à elaboração do próprio caderno de encargos, que, por mais de uma vez, tem sido referido como pré-condicionando a selecção de um, e só um, dos potenciais concorrentes.

[...]

Por fim, importa clarificar a apreciação jurídica deste processo, designadamente apurando se há razão determinante para a anulação do concurso, e se tal é legalmente admissível."

Quanto às questões financeiras emergentes deste processo, foi solicitado ao Sr. Ministro de Estado e das Finanças que ordenasse à Inspeção-Geral de Finanças a elaboração de parecer técnico sobre as mesmas.

Ao Sr. Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior foi solicitada a obtenção de "parecer técnico de entidade científica independente, qualificada no domínio das telecomunicações, sobre a adequação técnica da solução proposta, bem como da neutralidade do caderno de encargos face aos potenciais concorrentes ao concurso".

Com as condicionantes inerentes à urgência pretendida, cumpre emitir o parecer solicitado³.

II — Para melhor percepção e delimitação do objecto da consulta, entende-se oportuno dar nota sucinta dos passos mais relevantes do procedimento em causa, tarefa a empreender com base na seguinte documentação enviada: programa de procedimento; caderno de encargos; relatório da

³ Por vencimento do relator inicial, o processo foi objecto de redistribuição. A adaptação do projecto de parecer à posição maioritária do Conselho implicou afeiçoamentos de pormenor nos n.os I a VIII e a reformulação dos nos IX e X.

comissão de avaliação no "procedimento relativo à contratação da concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP" (elaborado nos termos e para os efeitos do n.º 28 do programa de procedimento)⁴, com os seguintes anexos:

1 - Relatório da comissão de avaliação (elaborado em 17 de Novembro de 2003 nos termos e para os efeitos dos n.os 25.5 a 25.8 do programa do procedimento) e respectivos anexos⁵.

2 - Actas das sessões de negociação⁶.

3 - Avaliação técnica da proposta reformulada.

4 - Síntese da evolução dos parâmetros económico-financeiros (apresentada à comissão de avaliação em 16 de Março de 2004).

5 - CD-ROM - documentos finais (recebido na 5.ª sessão de negociação, efectuada em 26 de Janeiro de 2005)⁷.

6 - Versão final da minuta do contrato de gestão⁸.

7 - Apreciação económico-financeira do caso base de 20 de Janeiro de 2005 (elaborado pelo assessor financeiro da comissão de avaliação em 3 de Fevereiro de 2005).

8 - Aditamento ao estudo estratégico e económico-financeiro (elaborado pelo assessor financeiro da comissão de avaliação em 24 de Janeiro de 2005).

9 - Relatório de análise dos aspectos jurídicos relativos à fase de negociações (elaborado pelo assessor jurídico da comissão de avaliação em 3 de Fevereiro de 2005).

10 - Alocação de riscos base indicativa.

11 - Cópia das cartas de compromisso do proponente e das entidades financiadoras."

⁴ Datado de 14 de Fevereiro de 2005.

⁵ Anexos seguintes, não numerados: "Avaliação técnica da proposta"; "Relatório de apreciação económico-financeira da proposta", elaborado pelo BPI; "Relatório de análise da proposta", elaborado pela Linklaters.

⁶ Sessões realizadas em 19 de Janeiro, 11 de Fevereiro, 23 de Abril e 30 de Junho de 2004 e 26 de Janeiro de 2005.

⁷ Contém 45 anexos, alguns deles com vários apêndices. O anexo n.º 1 integra o "compromisso de confidencialidade". O anexo n.º 37 refere-se à "estrutura accionista" do "consórcio SIRESP", com a seguinte constituição e participação: MOTOROLA, Inc. (14,9%), PT Ventures, SGPS, S. A. (30,55%), SLN - Sociedade Lusa de Negócios, SGPS, S. A. (33%), DATACOMP - Sistemas de Informática, S. A. (9,55%), e ESEGUR - Empresa de Segurança, S. A. (12%). Os demais anexos documentam especificações e requisitos técnicos do sistema e diversas minutas de acordos e contratos instrumentais.

⁸ "Contrato relativo à concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP" a celebrar entre a "entidade gestora do SIRESP" e a "operadora".

III — 1 — O reconhecimento da "vital importância [em] garantir a interoperacionalidade das comunicações de emergência e de segurança" foi explicitamente afirmado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/99, de 12 de Agosto⁹, sendo, como é dito no respectivo preâmbulo, "aconselhável a instalação e utilização de uma infra-estrutura única que sirva de suporte às radiocomunicações das diversas entidades com atribuições nos domínios assinalados, em detrimento da multiplicidade de redes actualmente existentes". A adopção em Portugal da norma europeia de trunking digital TETRA¹⁰ no estabelecimento de uma rede móvel de emergência e segurança propiciará a necessária eficácia no estabelecimento de comunicações entre grupos fechados de utilizadores envolvidos naqueles domínios, permitindo, simultaneamente, a interoperacionalidade entre as entidades que partilham a mesma infra-estrutura (do preâmbulo).

"A existência de uma única rede afecta às comunicações desta natureza constitui instrumento apto a assegurar a melhor racionalização da gestão dos recursos financeiros e a optimização da utilização do espectro radioeléctrico, permitindo satisfazer, também, de forma eficiente os requisitos operacionais dos serviços de segurança e de emergência, nomeadamente aos níveis da qualidade, da fiabilidade e da segurança das comunicações (do preâmbulo)."

De entre outras medidas, foi decidido o seguinte:

"1 - A futura rede móvel de emergência e de segurança deverá basear-se numa infra-estrutura única, que servirá de suporte à generalidade das radiocomunicações estabelecidas pelas entidades com intervenção neste domínio.

2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, deve ser iniciado um processo de migração tecnológica das actuais redes de segurança e de emergência para os sistemas de trunking digital, o qual deve ser faseado e adaptado às especificidades tecnológicas e operacionais das várias redes existentes, com vista à modernização das comunicações e à garantia da interoperacionalidade entre as várias entidades com atribuições nas referidas áreas de intervenção.

3 - Sem prejuízo de outras que venham a ser identificadas, deverão integrar a futura rede móvel de emergência e segurança as seguintes entidades: a Polícia Judiciária, a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana, o Serviço de Informações e Segurança, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Instituto de Conservação da Natureza,

⁹ Aprovada a 22 de Julho de 1999.

¹⁰ Segundo o glossário de telecomunicações disponível em www.anacom.pt, as iniciais "TETRA" correspondem à expressão inglesa terrestre trunked radio (tecnologia digital de rádio móvel privado).

a Direcção-Geral das Florestas, o Serviço Nacional de Protecção Civil, o Serviço Nacional de Bombeiros, as associações de bombeiros voluntários, o Instituto Nacional de Emergência Médica e a Cruz Vermelha Portuguesa.

[...]

6 - Compete ao ICP (Instituto das Comunicações de Portugal) propor ao membro do Governo responsável pela área das comunicações os instrumentos legislativos e regulamentares necessários ao concurso para selecção do operador de rede de suporte, bem como consignar as frequências às estações de radiocomunicações que a constituem em coordenação com o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA).

7 - O MAI deverá contactar os demais departamentos da administração central do Estado que tutelem as entidades com atribuições no domínio da emergência e da segurança, com vista quer ao levantamento das respectivas necessidades de comunicação, globais e individuais, quer à recolha de dados para a elaboração de um caderno de encargos necessário para a realização do concurso."

2 — O projecto visando a implementação da rede nacional de emergência e segurança veio a ser denominado "SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal" através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, de 5 de Fevereiro¹¹.

Esta resolução, que revogou a anteriormente indicada, reafirma a necessidade da implementação daquela rede, regista expressamente "o carácter de urgência da definição dos parâmetros que permitirão a concretização em tempo útil da rede nacional de emergência e segurança" (do preâmbulo) e regista a denominação, já referida, do projecto e da futura rede nacional de emergência e segurança (n.º 1).

No n.º 2 procede-se à definição do SIRESP como "um sistema único, baseado numa só infra-estrutura, nacional, partilhado, que deve assegurar a satisfação das necessidades de comunicações das forças e dos serviços de emergência e de segurança, satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre as diversas forças e serviços e, em caso de emergência, permitir a centralização do comando e da coordenação".

O n.º 3 desta resolução indica, sem prejuízo de outras que venham a ser identificadas, as seguintes entidades que partilharão o SIRESP: associações humanitárias de bombeiros voluntários, Cruz Vermelha Portuguesa, Direcção-Geral das Florestas, Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, Exército, Força Aérea Portuguesa, Guarda Nacional Republicana, Instituto da Conservação da Natureza, Inspecção-Geral das Actividades Económi-

¹¹ Aprovada em 10 de Janeiro de 2002.

cas, Instituto Nacional de Emergência Médica, Instituto Nacional de Medicina Legal, Marinha, órgãos da autoridade marítima nacional, Polícia Judiciária, Polícia de Segurança Pública, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Serviço de Informações de Segurança, Serviço Nacional de Bombeiros e Serviço Nacional de Protecção Civil.

Foi adoptado para a exploração e utilização do sistema o princípio do utilizador pagador (n.º 5), estabelecendo-se ainda o seguinte:

"[...] toda a infra-estrutura tecnológica básica do SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal deverá ser instalada em duas fases e durante cinco anos.

Assim, ter-se-á:

- 1.ª fase — a executar em 2003 e 2004 - serão instaladas estações de base e toda a infra-estrutura básica correspondente nos distritos, do continente, de Lisboa, Porto, Braga, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro;
- 2.ª fase — a executar em 2005, 2006 e 2007 - serão instaladas, em conformidade com o cenário de implementação a adoptar, as restantes estações de base e toda a infra-estrutura prevista nos restantes 11 distritos do continente.

Em paralelo, e em articulação com os governos regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, será elaborado um plano específico para instalar as estações de base e toda a infra-estrutura básica correspondente nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira."

Pelo n.º 11 desta resolução, foi determinado:

"[...] para assegurar a exploração do SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, deverão ser constituídas duas entidades distintas: um conselho de utilizadores, de carácter exclusivamente público, integrando representantes de todos os utilizadores da rede e presidido por um elemento indicado pelo Ministério da Administração Interna, o qual presidirá também à entidade operacional de segurança a definir pelo Governo, e uma entidade empresarial tendo por base uma parceria público-privada, respeitando o princípio do utilizador pagador e prosseguindo regras de gestão que visem o autofinanciamento."

A coordenação de todo o processo conducente à implementação do projecto SIRESP, bem como da migração tecnológica das redes existentes, foi atribuída ao Ministério da Administração Interna, em articulação com o ICP, autoridade nacional de comunicações¹².

¹² Aprovada em 19 de Março de 2003.

3 — A Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, que vem de referir-se, foi, entretanto, revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril (ver nota 12).

Esta última resolução, perante o invocado "actual quadro de contenção da despesa pública" (do preâmbulo), procede à redefinição das condições de instalação do SIRESP de forma a assegurar a sua implementação em tempo útil e à definição do "modelo das entidades que asseguram a gestão e operacionalidade daquele Sistema".

Em nota preambular, registam-se algumas considerações que, para melhor compreensão da temática subjacente a esta consulta, será útil conhecer:

"A existência de várias entidades com atribuições no âmbito da emergência e da segurança, tuteladas por diferentes ministérios, impõe, no domínio das comunicações, a utilização de uma rede nacional única em tecnologia trunking digital, partilhada, que permitirá, em caso de emergência, a centralização do comando e da coordenação das diversas forças e serviços de segurança.

A existência desta rede nacional permitirá, ainda, satisfazer, de forma eficiente, os requisitos operacionais daquelas forças e daqueles serviços, garantindo a qualidade, a fiabilidade e a segurança das comunicações, bem como a racionalidade dos meios e dos recursos existentes.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, de 5 de Fevereiro, denominou o projecto e a rede nacional de emergência de SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, definindo-o como um sistema único, baseado numa só infra-estrutura, nacional, partilhado, que deve assegurar a satisfação das necessidades de comunicações das forças e dos serviços de emergência e de segurança, satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre as diversas forças e os diversos serviços, e, em caso de emergência, permitir a centralização do comando e da coordenação.

Considerando que a configuração e a gestão das comunicações de emergência e segurança nacionais exigem sigilo e operacionalidade e atendendo à particular complexidade e especificidade da estruturação do próprio sistema face ao interesse público em presença, que envolve interesses essenciais de segurança do Estado Português, o Ministério da Administração Interna, através do Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações (GEPI), desencadeou já, ao abrigo do disposto na alínea i) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o necessário procedimento para a contratação de uma assessoria jurídica e financeira que assegurará o acompanhamento do processo administrativo a adoptar

para a contratação do fornecimento do SIRESP, bem como o modelo institucional para a gestão daquele Sistema."

Nos n.os 1 e 2 define-se o SIRESP, em termos idênticos à definição constante da resolução de 2002, e referenciam-se as mesmas entidades que irão partilhá-lo. O princípio do utilizador pagador para a exploração e utilização do Sistema é também reafirmado (n.º 6).

No n.º 3 estabelece-se "que o SIRESP preveja as necessárias ligações ao Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, por forma a assegurar os meios de telecomunicações que, em situações de crise, anormalidade grave ou em tempo de guerra, garantam a indispensável articulação entre este órgão e os serviços de emergência e segurança".

Tal como na anterior resolução, foi estabelecida a instalação de forma faseada de toda a infra-estrutura tecnológica básica do SIRESP, nos termos previstos nos n.os 8 e 9, onde se decide:

"8 - Estabelecer que toda a infra-estrutura tecnológica básica do SIRESP seja instalada de forma faseada, durante seis anos. Na 1.ª fase, a executar em 2003 e 2004, serão instaladas estações de base e toda a infra-estrutura básica correspondente às zonas urbanas e suburbanas das cidades de Lisboa, Porto, Braga, Guimarães, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro. Nas fases seguintes, a executar entre 2005 e 2008, será finalizada a cobertura dos distritos de Lisboa, Porto, Braga, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro, e instaladas, de acordo com o cenário de implementação a adoptar, as demais estações de base, bem como toda a infra-estrutura prevista nos restantes distritos do continente.

9 - Estabelecer que, em paralelo com esta instalação e em articulação com os governos regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, seja elaborado um plano específico para instalar as estações de base e toda a infra-estrutura básica correspondente naquelas Regiões Autónomas."

Quanto à estrutura orgânica do sistema, foi determinada a criação de um conselho de utilizadores, de carácter exclusivamente público, integrando representantes de todos os utilizadores (n.º 13), e prevista a criação de uma entidade para a gestão e a exploração do SIRESP (n.º 14).

Foi ainda determinado (n.º 15):

"[...] a aquisição, a instalação e a manutenção do SIRESP poderão ter por base uma parceria público-privada, a estabelecer nos termos e de acordo com as regras e os procedimentos previstos na legislação aplicável nessa matéria, caso se verifiquem os requisitos necessários, e que funcionará de acordo com regras de gestão que visem o respectivo autofinanciamento."

A coordenação do processo conducente à implementação do SIRESP ficou atribuída ao Ministério da Administração Interna, em articulação com o ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP - ANACOM) (n.º 16).

IV — 1 — A opção pelo recurso a uma parceria público-privada para a aquisição, a instalação e a manutenção do SIRESP foi ponderada, como se viu, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, e reafirmada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003.

Afigura-se, assim, de utilidade que se teçam algumas considerações sobre este instrumento contratual e o respectivo regime jurídico.

Actualmente, a concepção do papel do Estado no desenvolvimento económico e social está em clara redefinição.

De modo crescente, sublinha-se, "a renovação das instituições estatais envolve a concorrência do sector público e a mobilização da capacidade do sector privado nas formas de prestação de serviços públicos"; e acrescenta-se que a redução da intervenção directa do Estado "tem sobretudo visado o acréscimo da eficiência e eficácia dos serviços públicos, a melhoria da cobertura e qualidade dos serviços prestados, a ampliação das possibilidades de escolha dos cidadãos, bem como o financiamento e sustentabilidade da expansão dos serviços"¹³.

De facto, reconhece-se, "[n]ão é [...] necessário que o sector público seja o único fornecedor de certos bens e serviços"¹⁴.

A contenção da despesa pública e as crescentes exigências de contenção dos défices orçamentais e da dívida pública determinaram "a necessidade de encontrar alternativas ao financiamento tradicional do sector público para a prossecução de determinadas actividades, uma vez que continuam e continuarão a fazer-se sentir, fortemente, as necessidades de construção e manutenção de infra-estruturas e de provisão de serviços públicos de diversa natureza. Sobretudo quando objecto de programas plurianuais que exigem avultadas disponibilidades financeiras"¹⁵.

No espaço europeu, tem-se observado o desenvolvimento do fenómeno das parcerias público-privadas em numerosos domínios da competência

¹³ Jorge Abreu Simões, "Parcerias público-privadas", em *A Reinvenção da Função Pública - Da Burocracia à Gestão*, Encontro INA, Lisboa 14 e 15 Março de 2002, Instituto Nacional de Administração (INA), p. 181.

¹⁴ Alfredo José de Sousa, "As parcerias público-privadas e o desenvolvimento - O papel do controlo financeiro externo", em *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 36 (Jul.-Dez. 2001), p. 32.

¹⁵ Alfredo José de Sousa, ob. cit., p. 33. Acentuando a expansão da cobertura dos serviços públicos com eficiência e qualidade e em economia de meios, v. Jorge Abreu Simões, "Parcerias público-privadas no sector da saúde", em ob. cit., p. 185.

do sector público. Como constata a Comissão das Comunidades Europeias, "[o] recurso acrescido às operações de PPP explica-se por diferentes factores. Dadas as restrições orçamentais com que se confrontam os Estados membros, ele corresponde a uma necessidade de financiamentos privados no sector público. Explica-se igualmente pela vontade de beneficiar da experiência e dos modos de funcionamento do sector privado no âmbito da vida pública. O desenvolvimento das PPP insere-se ainda na evolução geral do papel do Estado na esfera económica, passando do papel de operador directo para o de organizador, de regulador e de fiscalizador"¹⁶.

As parcerias público-privadas (PPP, na sua expressão abreviada, frequentemente usada) designam uma forma de cooperação ou reunião de esforços entre as autoridades públicas e os operadores económicos privados visando, nomeadamente, financiar, construir, explorar uma infra-estrutura ou o fornecimento de um serviço, implementar, enfim, um conjunto de investimentos sem recurso às fontes convencionais de receitas do Estado.

Numa acepção ampla, a parceria público-privada pode definir-se como "todas as formas de colaboração entre os poderes públicos e as empresas privadas"; numa acepção restrita, traduz-se na "colaboração entre o Estado e empresas privadas em volta de projectos comuns, permitindo a cada uma das partes servir melhor os interesses da outra"¹⁷.

Após enunciar algumas vantagens que, do ponto de vista económico-financeiro, os projectos comuns em regime de parceria apresentam¹⁸, escreve o mesmo autor¹⁹:

"O elemento fundamental para o desenvolvimento das PPP é a confiança^{x1}, dada a duração das operações em causa e os riscos incorridos. A confiança dos poderes públicos nos operadores privados, no seu saber fazer, na sua capacidade em se adaptar às mudanças, na sua boa vontade; mas também a confiança dos operadores privados nos poderes públicos, na sua boa fé, na sua capacidade de criar o ambiente propício ao sucesso, na sua vontade de não mudar as regras do jogo."

¹⁶ Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões, Bruxelas, 30 de Abril de 2002, COM(2004).

¹⁷ Alfredo José de Sousa, loc. cit., p. 34. Sobre o tema, v. Carlos Soares Alves, *Os Municípios e as Parcerias Público-Privadas: Concessões e Empresas Municipais*, Lisboa, ATAM, 2002, pp. 255 e 256.

¹⁸ Participação mais responsável de todos os agentes, quer públicos quer privados, envolvidos no financiamento do projecto; desnecessidade de o Estado canalizar recursos públicos avultados para financiar os investimentos; manutenção pela Administração do controlo e supervisão dos serviços prestados.

¹⁹ Alfredo José de Sousa, loc. cit., p. 35.

^{x1} "Paul Lignières, op. cit. [Partenariats publics privés, Litec., 2000], p. 10."

2 — O Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, veio introduzir no nosso ordenamento jurídico a figura das parcerias público-privadas e estabelecer o seu regime, inscrevendo-se no movimento, já assinalado, de implementação de novas experiências contratuais de articulação entre a Administração e as entidades privadas.

É seu propósito, consoante se afirma no seu 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".

Em termos de organização sistemática, este diploma é constituído por quatro capítulos. O capítulo I, abrangendo os artigos 1.º a 7.º, é dedicado às "disposições gerais". O capítulo II compreende os artigos 8.º a 11.º e respeita à "avaliação das parcerias". O capítulo seguinte (artigos 12.º a 14.º) contempla a "fiscalização e acompanhamento das parcerias". O capítulo V, constituído por dois artigos, diz respeito às "disposições finais".

A definição da figura e o âmbito de aplicação constam do artigo 2.º:

"Artigo 2.º

Definição de parceria público-privada e âmbito de aplicação

1 - Para efeitos do presente diploma, entende-se por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

2 - São parceiros públicos:

- a) O Estado e entidades públicas estaduais;
- b) Os fundos e serviços autónomos;
- c) As empresas públicas e as entidades por elas constituídas com vista à satisfação de interesses comuns.

3 - O presente diploma é igualmente aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos.

4 - Constituem, de entre outros, instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados:

- a) O contrato de concessão de obras públicas;
- b) O contrato de concessão de serviço público;
- c) O contrato de fornecimento contínuo;
- d) O contrato de prestação de serviços;
- e) O contrato de gestão;

- f) O contrato de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento ou uma infra-estrutura já existente, pertencente a outras entidades, que não o parceiro público.
- 5 - Excluem-se do âmbito do presente diploma:
- a) As empreitadas de obras públicas;
 - b) Os arrendamentos;
 - c) Os contratos públicos de aprovisionamento;
 - d) Todas as parcerias público-privadas que envolvam um encargo acumulado actualizado inferior a 10 milhões de euros ou um investimento inferior a 25 milhões de euros, excluindo-se destes montantes os provenientes de fundos comunitários;
 - e) Todos os outros contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, com prazo de duração igual ou inferior a três anos, que não envolvam a assunção automática de obrigações para o parceiro público no termo ou para além do termo do contrato."

Os fins das parcerias público-privadas estão assinalados no artigo 4.º do diploma:

"Constituem finalidades essenciais das parcerias público-privadas o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte dos potenciais utentes e do parceiro público."

A execução do objecto da parceria deverá, preferencialmente, ser acompanhada e controlada pelo parceiro público, por forma a garantir, como prescreve o artigo 5.º do diploma em apreço, "que são alcançados os fins de interesse público subjacentes". Ao parceiro privado caberá, nos termos do mesmo preceito, "o financiamento e o exercício e a gestão da actividade contratada".

O artigo 6.º constitui um preceito basilar na normação das parcerias público-privadas na medida em que estabelece os pressupostos de que depende o seu lançamento e contratação. O n.º 1 deste preceito dispõe o seguinte:

"1 - O lançamento e a contratação da parceria público-privada pressupõem:

- a) O cumprimento, quando for o caso, das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental;
- b) A clara enunciação dos objectivos da parceria, definindo os resultados pretendidos e permitindo uma adequada atribuição das responsabilidades das partes;

- c) A configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliados nos termos previstos no artigo 16.º, n.º 2, da lei de enquadramento orçamental, e que, simultaneamente, apresente para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco em que incorrem;
- d) A prévia adequação às normas legais e aos demais instrumentos normativos, bem como a obtenção das autorizações e dos pareceres administrativos exigidos, tais como, de entre outros, os de natureza ambiental e urbanísticos, dos quais dependa o desenvolvimento do projecto, de modo a permitir que todo o risco da execução seja ou possa ser transferido para o parceiro privado;
- e) A concepção de modelos de parcerias que não impliquem ou evitem, sempre que possível e salvo fundamentação adequada, a assunção, perante os parceiros privados, de quaisquer cláusulas ou regimes indemnizatórios de longo prazo, aplicáveis a quaisquer formas, legalmente permitidas, de modificação unilateral dos contratos determinadas pelo Estado, que comprometam materialmente o normal exercício do dever de apreciação do interesse público e correspondente prossecução, em virtude da excessiva ou injustificada onerosidade, ou da respectiva inadequação por força da imprevisibilidade da matéria ou da duração do compromisso;
- f) A adopção, na fase prévia à contratação, das diligências e a consagração das exigências que se revelem adequadas à obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo."

O n.º 3 deste preceito determina que "[a] verificação da conformidade do projecto de parceria com os pressupostos referidos no n.º 1 deve ser realizada com o maior grau de concretização possível em função da fase em que o projecto se encontre".

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003 constitui também um preceito basilar na economia das parcerias público-privadas, devendo a sua norma-ção ser considerada, como se verá, quer na fase da sua preparação e lan-çamento quer no momento em que se decida a sua adjudicação ou não adju-dicação.

"Artigo 7.º

Partilha de riscos

A partilha de riscos entre as entidades públicas e privadas deve estar claramente identificada contratualmente e obedece aos seguintes princí-pios:

- a) Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos;
- b) O estabelecimento da parceria deverá implicar uma significativa e efectiva transferência de risco para o sector privado;
- c) Deverá ser evitada a criação de riscos que não tenham adequada justificação na redução de outros riscos já existentes;
- d) O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado."

No capítulo II estão contempladas as normas de natureza procedimental relativas à preparação, ao estudo e ao lançamento das parcerias.

O artigo 8.º prevê o procedimento relativo à preparação e ao estudo de parcerias no âmbito do qual, para além do ministro da tutela sectorial, intervém sempre, por força das implicações financeiras e orçamentais, o Ministro das Finanças²⁰.

Nos termos do n.º 2 do artigo 8.º, o estudo e a preparação de uma parceria público-privada "devem ter em consideração a conveniência de averiguação prévia do posicionamento do sector privado relativamente ao tipo de parceria em análise, tendo em vista, designadamente, a constatação dos potenciais interessados e das condições de mercado existentes".

Está prevista uma comissão de acompanhamento do projecto de parceria em preparação, composta por um mínimo de dois elementos e um máximo de cinco em representação de cada um dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial.

Esses membros actuam com independência e objectividade, como se depreende dos n.os 4 e 7 do mesmo preceito. Qualquer deles tem poderes para obter da entidade encarregue pelo ministério da tutela sectorial da preparação do projecto, bem como das entidades que eventualmente desempenhem funções de consultoria e assessoria ou que, por qualquer forma, colaborem na preparação do projecto, toda a informação relativa ao decurso e à evolução dos trabalhos.

De acordo com os n.os 6 e 7 deste preceito, quando a entidade encarregue pelo ministério da tutela sectorial da preparação do projecto conside-

²⁰ Pelo Despacho Normativo n.º 35/2003, de 25 de Julho (Diário da República, 1.ª série-B, n.º 191, de 20 de Agosto de 2003), a PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S. A., foi "incumbida da prestação de apoio técnico ao Ministro das Finanças no contexto dos procedimentos de definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e acompanhamento global das parcerias público-privadas, reguladas pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril." (n.º 1).

rar que o mesmo se encontra em estado de prosseguir para a fase de lançamento, notificará por escrito a comissão de acompanhamento, sendo obrigatória a emissão de dois pareceres independentes, não vinculativos, por parte dos membros nomeados por cada um dos ministérios.

Sublinhe-se que, nos termos do n.º 8, "[o] parecer dos membros nomeados pelo Ministro das Finanças analisa em especial a conformidade da versão definitiva do projecto de parceria com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 7.º do presente diploma e discrimina, tanto quanto possível quantitativamente, os custos e riscos assumidos pelo sector público implícitos no projecto".

Emitidos estes pareceres, os Ministros das Finanças e da tutela sectorial aprovam mediante despacho conjunto as condições de lançamento da parceria (n.º 9).

De acordo com o n.º 10 deste preceito, este despacho conjunto deverá conter:

- a) O programa de concurso;
- b) O caderno de encargos;
- c) A análise das opções que determinaram a configuração do projecto;
- d) A descrição do projecto e do seu modo de financiamento;
- e) A demonstração do seu interesse público;
- f) A justificação do modelo de parceria escolhida;
- g) A demonstração da comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria em função da programação financeira plurianual do sector público administrativo."

Em seguida, conforme dispõe o artigo 10.º deste diploma, o ministro da tutela sectorial procede ao lançamento da parceria, nos termos do procedimento prévio à contratação aplicável.

O diploma prevê ainda uma comissão de avaliação de propostas, designada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, composta por representantes dos respectivos ministros, tendo, de entre as suas incumbências, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 86/2003, a de avaliação, tanto quanto possível quantitativa, dos riscos e encargos em que incorre o parceiro público, directa ou indirectamente, para além da avaliação do mérito relativo das propostas, tendo especialmente em conta o tipo de avaliação prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º

O artigo 11.º, respeitando à adjudicação e reserva de não atribuição, estabelece o seguinte:

"Artigo 11.º

Adjudicação e reserva de não atribuição

1 - A adjudicação é realizada pelo ministro da tutela sectorial, mediante despacho conjunto subscrito com o Ministro das Finanças, o qual aprecia a conclusão do relatório elaborado pela comissão de avaliação de propostas e demonstra a verificação de conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 7.º, bem como das menções referidas nas alíneas c) a g) do n.º 10 do artigo 8.º

2 - A qualquer momento do processo de selecção do parceiro privado, pode dar-se por interrompido ou anulado o processo em curso, sem direito a qualquer indemnização, sempre que, de acordo com a apreciação dos objectivos a prosseguir, os resultados das análises e avaliações realizadas até então e os resultados das negociações levadas a cabo com os candidatos não correspondam, em termos satisfatórios, aos fins de interesse público subjacentes à constituição da parceria.

3 - A interrupção ou anulação do processo de constituição da parceria é decidida com observância do procedimento previsto no n.º 1."

V — 1 — Em concretização das decisões adoptadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril, e em obediência ao procedimento previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, pelo despacho conjunto n.º 606/2003, de 30 de Abril, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Administração Interna²¹, foi "constituída a comissão de acompanhamento do projecto de parceria público-privada para a aquisição, a instalação e a manutenção do SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal".

Pelo despacho conjunto n.º 734/2003, de 9 de Julho, das mesmas entidades ministeriais²², foram aprovadas as "condições de lançamento da parceria constantes do programa de procedimento, caderno de encargos e estudo estratégico e económico-financeiro da parceria público-privada para a implementação do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal".

2 — O programa de procedimento através do qual se definem os termos a que obedece a respectiva tramitação tem por objecto, como se enuncia no seu n.º 1, "a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um sistema integrado de tecnologia trunking digital para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), de

²¹ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 118, de 22 de Maio de 2003.

²² Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 173, de 29 de Julho de 2003.

acordo com as condições jurídicas e as especificações técnicas contidas no caderno de encargos".

A entidade adjudicante é o Estado Português, através do Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações do Ministério da Administração Interna (GEPI), sendo o procedimento conduzido por uma comissão de avaliação de propostas nomeada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Administração Interna²³. Nos termos do n.º 4.2 do programa de procedimento:

"À comissão de avaliação compete prestar esclarecimentos, assegurar a realização do acto de abertura de propostas, deliberar sobre a habilitação e aptidão dos proponentes, efectuar a avaliação das propostas e a sua negociação e realizar os demais actos e formalidades do procedimento, podendo, para o efeito, solicitar apoio a outras entidades."

De acordo com o n.º 7.1 do programa, "[a]s entidades consultadas podem concorrer isoladamente ou em agrupamento com outras empresas sem que entre elas exista, neste último caso, qualquer modalidade jurídica de associação". Nos termos do n.º 7.8 do mesmo documento, "[o] contrato será celebrado com uma empresa, sob a forma de sociedade comercial anónima com sede em Portugal, tendo como objecto exclusivo a prossecução das actividades compreendidas no contrato, a constituir pelas entidades componentes do agrupamento ou pela empresa à qual for adjudicado o sistema".

O programa compreende as disposições e comandos que são comuns a qualquer outro programa concursal, estabelecendo no n.º 25 os parâmetros a considerar na selecção das propostas e alguns aspectos que, na avaliação das propostas, merecerão particular atenção pela comissão de avaliação²⁴.

O relatório final da comissão de avaliação será submetido à aprovação dos Ministros das Finanças e da Administração Interna (n.º 25.8).

Na sequência da aprovação do relatório, o programa de procedimento prevê uma fase de negociações entre o proponente cuja proposta tenha sido mais bem avaliada e a comissão de avaliação, visando-se "atingir um aperfeiçoamento e uma melhoria da proposta, tendo por objecto os aspectos das

²³ A comissão de avaliação de propostas para a parceria público-privada em apreço nesta consulta foi constituída pelo despacho conjunto n.º 758/2003, de 25 de Julho (Diário da República, 2.ª série, n.º 184, de 11 de Agosto de 2003).

²⁴ Relativos ao valor actual líquido esperado dos pagamentos da entidade gestora do sistema emergente do contrato, ao grau de risco e de compromisso associado àquele valor e à solidez da estrutura financeira, empresarial e contratual.

propostas mais relacionadas com os factores referidos no n.º 25.1²⁵, e tendo como resultado final a minuta do contrato e respectivos anexos".

O n.º 29 do programa versa sobre a "adjudicação provisória e definitiva", definindo-se ali a primeira figura como o "acto mediante o qual, após a conclusão das negociações e elaboração do respectivo relatório, os Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna escolhem um dos proponentes como adjudicatário". A adjudicação definitiva ocorre com a assinatura do contrato. Para este efeito, o proponente escolhido deverá apresentar ao GEPI, no prazo de 30 dias, documentação comprovativa da constituição da sociedade anónima operadora.

O n.º 30.1, sobre a "não adjudicação e interrupção do procedimento", dispõe o seguinte:

"30.1 - Os Ministros de Estado e das Finanças e da Administração Interna, por sua iniciativa ou mediante proposta da comissão de avaliação, reservam-se o direito de, a qualquer momento da fase de negociações, interromper as mesmas ou dá-las por concluídas com qualquer dos proponentes, caso, de acordo com a sua livre apreciação:

30.1.1 - Os resultados obtidos não satisfaçam o interesse público;

30.1.2 - As respostas ou contrapropostas forem manifestamente insuficientes e ou evasivas;

30.1.3 - As respostas ou contrapropostas não forem apresentadas no prazo para o efeito fixado."

3 — O caderno de encargos tem igualmente o perfil que, em regra, qualquer outro documento homólogo possui em procedimentos de natureza concursal. Compreende, portanto, o conjunto de princípios, regras e orientações aplicáveis ao contrato.

No domínio das definições constantes deste documento, é útil fixar as que dizem respeito aos sujeitos que intervirão no início e no desenvolvimento da relação contratual para a qual foi desencadeado o respectivo procedimento de formação.

Assim: "adjudicatário" significa o proponente que venha a ser escolhido para celebrar o contrato, no final do procedimento e nos termos da respectiva proposta"; "entidade gestora" significa a entidade pública que venha a ser designada para celebrar o contrato por parte do Estado e que ficará responsável pela gestão e exploração do SIRESP²⁶; "entidades utilizadoras" significa as entidades que irão utilizar, de forma partilhada, o

²⁵ Essencialmente, os referidos na nota anterior.

²⁶ Esta entidade gestora "será uma entidade pública, na dependência do Ministério da Administração Interna, à qual será atribuída a competência para assegurar a gestão da utilização e de segurança do SIRESP" (n.º 5.1 do caderno de encargos).

SIRESP, mediante acordo a celebrar com a entidade gestora"; "operadora' significa a sociedade a constituir pelo adjudicatário [...] que irá celebrar o contrato com a entidade gestora e será responsável pela implementação e exploração do SIRESP".

A fl. 15 do caderno de encargos, n.º 26.2, estipula-se que "a entrada em serviço da fase referida no artigo 25.1 [onde são mencionadas as zonas urbanas e suburbanas das cidades de Lisboa, Porto, Braga, Guimarães, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro] deverá verificar-se, impreterivelmente, até ao termo do mês de Abril de 2004", acrescentando-se a fl. 33 do mesmo caderno (secção B - descrição do sistema a implementar), n.º 1.3, alínea k), que "[n]o que se refere à 1.ª fase da implementação da rede, tendo em conta o seu âmbito, deve ser dada especial atenção à cobertura das zonas urbanas ou suburbanas em que se encontram implantados estádios onde vai ser disputado o EURO 2004".

4 — Por despacho de 9 de Julho de 2003, o Ministro da Administração Interna²⁷, com invocação do disposto no n.º 2 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, "e para os efeitos da alínea i) do n.º 1 da mesma disposição legal", veio determinar:

"1 - [...] que a implementação do projecto SIRESP - Sistema Integrado das Comunicações de Emergência e Segurança de Portugal, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril, envolve interesses essenciais de segurança do Estado Português no domínio das comunicações de emergência e de segurança, pelo que se justifica, nos termos da lei, excepcionar das regras procedimentais de contratação previstas no citado diploma os contratos relativos à concepção, fornecimento e manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital para as redes de emergência e segurança de Portugal.

2 - Nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, autorizo o estabelecimento dos contratos necessários à aquisição de bens e serviços de concepção, fornecimento e manutenção de um sistema integrado de tecnologia trunking digital para as redes de emergência e segurança de Portugal, mediante um procedimento que envolve um convite para apresentação de propostas a cinco entidades idóneas e com capacidade técnica, económica e financeira reconhecidas, e inclui uma fase de negociações com o concorrente que apresentar a proposta melhor classificada, estando o respectivo regime definido em programa de concurso e caderno de encargos aprovado por despacho conjunto de 9 de Julho de 2003 dos

²⁷ Cujá cópia se obteve na pendência deste processo.

Ministros das Finanças e da Administração Interna, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 8.º do mesmo decreto-lei."

5 — De acordo com o relatório da comissão de avaliação de 17 de Novembro de 2003, "foram convidadas a apresentar proposta cinco entidades idóneas e com capacidades técnica, económica e financeira reconhecidas, sendo de realçar que as mesmas esgotam o universo dos fabricantes de infra-estruturas de rede trunking digital passíveis de utilização pelas forças de segurança dos países signatários do Acordo de Schengen, a saber: a Siemens, a EADS, a OTE, a Nokia e a Motorola"²⁸.

A solicitação dos interessados, o prazo para apresentação das propostas, cujo termo ocorreria em 1 de Setembro de 2003, foi prorrogado até ao dia 15 do mesmo mês, por terem sido "considerados válidos e pertinentes os argumentos invocados para esse efeito" (do relatório).

Realizado o acto de abertura das propostas, foi constatado que apenas foi recebida uma única proposta apresentada pelo consórcio constituído pelas sociedades MOTOROLA, Inc., PT Ventures, SGPS, S. A., SLN - Sociedade Lusa de Negócios, SGPS, S. A., DATACOMP - Sistemas de Informática, S. A., e ESEGUR - Empresa de Segurança, S. A.

Apreciada a proposta apresentada nas suas vertentes técnica, jurídica e financeira e com o apoio dos consultores contratados pelo GEPI para assessorarem o processo²⁹, a comissão de avaliação considerou³⁰ que, "face às pontuações atribuídas, a proposta, nos exactos termos em que é apresentada, revela-se inadequada ao interesse público a prosseguir".

"Todavia [acrescenta o mencionado relatório], apesar da pontuação atribuída à proposta e aos reparos a ela efectuados, tendo em conta que apenas foi apresentada uma proposta e considerando" a "importância do processo em causa e a adequação, em termos genéricos, da solução técnica apresentada", que se trata "de um processo excepcionado das regras procedimentais da contratação pública" e "se previu no respectivo programa de procedimento uma fase de negociações (cf. o n.º 26)" e que "com a mencionada fase de negociações se visa atingir um aperfeiçoamento e uma melhoria da proposta que consubstanciem, necessariamente, condições mais vantajosas para a entidade adjudicante do que as inicialmente apresentadas", a comissão de avaliação entendeu que, "apesar da avaliação efectuada à proposta, não deverá desde já ser excluída a hipótese de, em fase de negociações, virem a obter-se do proponente as condições técnicas e finan-

²⁸ As cartas de convite foram endereçadas a estas entidades em 10 de Julho de 2003 (cf. p. 2 do relatório).

²⁹ Linklaters e BPI.

³⁰ Cf. p. 6 do relatório de 17 de Novembro de 2003.

ceiras adequadas à satisfação do interesse público em matéria de comunicações de emergência e de segurança"³¹.

Submetida a aprovação, a proposta mereceu a concordância do Ministro da Administração Interna e da Ministra de Estado e das Finanças, por despachos de 19 de Novembro de 2003 e de 7 de Janeiro de 2004, respectivamente.

6 — Na sequência, foi encetada uma fase de negociações, tendo sido entregue ao proponente um documento intitulado "Convite à reformulação da proposta apresentada pelo consórcio", onde a comissão de avaliação indicou os tópicos sobre os quais aquela reformulação deveria incidir, de molde a poder tomar-se a decisão de prosseguir ou não as negociações. No mesmo documento procedeu-se a uma listagem dos aspectos de cariz técnico e financeiro onde a proposta se mostrava mais vulnerável, identificáveis pelas pontuações oportunamente atribuídas.

7 — No final, e consoante se afirma no "relatório da comissão de avaliação (elaborado nos termos e para os efeitos do n.º 28 do programa de procedimento)", datado de 14 de Fevereiro de 2005, conclui-se que, na sequência da apreciação dos documentos contratuais resultantes da fase de negociações e com base em documentos elaborados pelos consultores contratados pelo GEPI, "foram corrigidas as fragilidades e melhorada a informação contida na documentação técnica" no tocante aos itens indicados.

Quanto aos termos e condições económico-financeiras, a comissão conclui que "o sistema proposto satisfaz adequadamente os requisitos técnicos constantes nas especificações do caderno de encargos, não apresentando nenhuma deficiência significativa".

Finalmente, do ponto de vista da análise jurídica das condições obtidas em sede de negociações, considera-se terem sido ultrapassadas as insuficiências detectadas quanto ao grau de compromisso dos fundos alheios (através da obtenção pelo proponente de uma garantia firme de financiamento do projectos) e quanto ao grau de compromisso dos fundos próprios (por terem sido asseguradas garantias bancárias para salvaguardar o cumprimento das obrigações de capitalização da operadora por parte dos seus accionistas).

Os aspectos que se relacionam com a configuração do próprio contrato de gestão, com a alocação dos riscos e com a previsão das cláusulas penais que assumem as entidades que sejam subcontratadas em consequência de mora e pelo incumprimento defeituoso foram também considerados satisfeitos.

³¹ Cf. pp. 6 e 7 do relatório.

Procedeu-se ainda à densificação dos aspectos relativos à definição dos casos de força maior, ao regime das multas contratuais, aos mecanismos e fundamentos da rescisão e da reposição do equilíbrio do contrato "que correspondem, genericamente, ao standard de mercado para projectos desta natureza"³².

Assim, a comissão de avaliação considera estar "verificada a conformidade com as disposições legais aplicáveis à contratação de parcerias público-privadas, nomeadamente no que respeita ao disposto nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril", e propõe a "adjudicação do contrato de gestão para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital das redes de emergência e segurança de Portugal ao consórcio composto pelas empresas MOTOROLA, Inc., PT Ventures, SGPS, S. A., SLN - Sociedade Lusa de Negócios, SGPS, S. A., DATACOMP - Sistemas de Informática, S. A., e ESEGUR - Empresa de Segurança, S. A., no valor global de 538,2 milhões de euros, correspondente ao valor actual dos pagamentos do Estado de 340,7 milhões de euros e de acordo com a programação plurianual indicada no n.º 3.2.8 do presente relatório".

8 — As conclusões do relatório da comissão de avaliação de propostas foram aprovadas pelo despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, do Ministro das Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Administração Interna³³. No mesmo despacho adjudica-se o identificado contrato ao consórcio referido.

Tendo em atenção o seu particular relevo, no âmbito desta consulta, julga-se oportuna a transcrição deste despacho conjunto:

"Considerando o disposto no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que define as normas aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas;

Considerando as conclusões do relatório elaborado em 14 de Fevereiro de 2005 pela comissão de avaliação de propostas nomeada pelo despacho conjunto n.º 758/2003, de 11 de Agosto, que se aprovam e adoptam;

Considerando que o despacho conjunto n.º 734/2003, de 29 de Julho, que aprovou as condições de lançamento da parceria público-privada para a implementação do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Seguran-

³² Cf. n.º 5 do relatório, pp. 31 e 32.

³³ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 48, de 9 de Março de 2005.

ça de Portugal (SIRESP), contém todas as menções referidas nas alíneas c) a g) do n.º 10 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril;

Considerando que a análise constante do relatório elaborado pela comissão de avaliação de propostas demonstra a verificação de conformidade e cumprimento dos pressupostos previstos no n.º 1 do artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 86/2003 para o lançamento e a contratação de uma parceria público-privada e dos princípios relativos à partilha de riscos prevista no artigo 7.º do mesmo diploma legal;

Considerando a proposta de adjudicação da parceria público-privada contida nas conclusões constantes no n.º 5 do relatório da comissão de avaliação atrás referido;

Considerando que o adiamento da presente adjudicação da parceria público-privada poderia causar inevitáveis atrasos na implementação do SIRESP, comprometendo irremediavelmente a sua conclusão no prazo estabelecido no n.º 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril;

Considerando que o protelamento da implementação desta infraestrutura de comunicações móveis, destinada a permitir a interligação das diversas entidades responsáveis pela emergência e segurança, provocaria o atraso na coordenação das forças policiais ao nível operacional e dos bombeiros no combate aos fogos florestais, pondo em causa a salvaguarda do interesse público;

Considerando que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, de 5 de Fevereiro, já então reconhecera carácter de urgência à viabilização, em tempo útil, da rede nacional de emergência e segurança;

Considerando, enfim, depois de ouvido o auditor jurídico junto do Ministério da Administração Interna, que a presente adjudicação se revela como acto de gestão corrente, em função da sua natureza imprescindível e inadiável, atendendo à imperiosa urgência da implementação, em tempo útil, do SIRESP;

Nos termos da cláusula 29.1 do programa de procedimento aprovado pelo despacho conjunto n.º 734/2003, de 29 de Julho, e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril:

1 - Aprovam-se e adoptam-se as conclusões do relatório elaborado pela comissão de avaliação de propostas, designadamente no que respeita à verificação da conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

2 - Adjudica-se o contrato para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital das redes de emergência e segurança de Portugal ao consórcio composto pelas empresas MOTOROLA, Inc., PT Ventures,

SGPS, S. A., SLN - Sociedade Lusa de Negócios, SGPS, S. A., DATA-COMP - Sistemas de Informática, S. A., e ESEGUR - Empresa de Segurança, S. A."

9 — Entretanto, pelo despacho n.º 6453/2005 (2.ª série), de 2 de Março³⁴, do Ministro da Administração Interna, foi determinado que "até à efectiva constituição da entidade gestora, a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna ficará, nos termos e para os efeitos previstos no caderno de encargos e no programa de procedimento de contratação do SIRESP, como entidade gestora provisória, com todas as competências aí indicadas, designadamente a da celebração do contrato com a sociedade operadora".

VI — 1 — A parceria público-privada lançada para a implementação do SIRESP configura, já se disse, uma associação entre a Administração e um consórcio formado por entidades empresariais privadas que, devendo obedecer a requisitos ou pressupostos legalmente tipificados, se destina a satisfazer interesses da colectividade tão fundamentais quanto o são os que respeitam à segurança e à emergência.

O acordo de vontades que fixou essa parceria, designado na versão final da minuta redigida na fase de negociações como "contrato relativo à concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um sistema integrado de tecnologia trunking digital para a rede de emergência e segurança de Portugal", integra-se no exercício da função administrativa do Estado, aí avultando o interesse público prosseguido pela Administração.

Sobre a razão que está na base da opção por um contrato de direito público ou por um contrato de direito privado, tem-se entendido ser, precisamente, a ponderação do interesse público que justifica a escolha do legislador ou do órgão encarregado da decisão de contratar por uma ou outra modalidade.

Como escreve Eduardo Paz Ferreira, "a apreciação do interesse público em alguns casos determina que os meios privados sejam idóneos para a realização dos fins em vista, enquanto noutros a própria natureza do interesse vai justificar uma regulamentação diversa"³⁵.

"Quer isto dizer que, como sublinhou Orlando de Carvalho, nuns casos o interesse público limita-se a funcionar como elemento teleológico

³⁴ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 61, de 29 de Março de 2005.

³⁵ Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado, Coimbra, Almedina, colecção "Teses", 1995, p. 352.

para a celebração do contrato (contrato de direito privado), noutros inter-
vém não só como critério para a realização do contrato mas como factor
modelador activo e permanente do contrato (contrato de direito público)^{x1a}
36 "

Acrescenta o mesmo autor:

"A interferência do interesse público como factor de modelação do
contrato vai, no entanto, fazer-se sentir em graus muito diversos, podendo
traduzir-se só em aspectos pontuais, que não chegam para descaracterizar o
contrato como contrato de direito privado.

O contrato de direito público aparece apenas quando estamos em face
de uma intensidade tal do elemento interesse público que se configura um
verdadeiro poder de orientação ou direcção da Administração, que conser-
va a faculdade de alterar radicalmente os termos do contrato.

Surge, então, um conjunto de poderes relativamente tipificados nos
principais contratos administrativos e que são o de fiscalização, o de modi-
ficação unilateral das condições e o de aplicação de sanções³⁷."

Segundo o n.º 1 do artigo 178.º do Código do Procedimento Adminis-
trativo (CPA), "diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo
qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrati-
va".

Concretizando o conceito de relação jurídica administrativa, Freitas do
Amaral considera ser "aquela que, por via de regra, confere poderes de
autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração peran-
te os particulares, ou que atribui direitos ou impõe deveres aos particulares
perante a Administração"³⁸.

Refere-se no parecer do Conselho Consultivo n.º 72/95³⁹:

"Os principais poderes de autoridade que as relações de direito admi-
nistrativo envolvem são os de fiscalização, modificação unilateral e de
aplicação de sanções^{x2}.

^{x1a}"Contrato administrativo e acto jurídico público [(Contributo para uma teoria do contrato
administrativo)], em Boletim da Faculdade de Direito, suplemento XI, 1953], pp. 75 e
segs."

³⁶ Ibidem.

³⁷ Eduardo Paz Ferreira, *ibidem*.

³⁸ Curso de Direito Administrativo, com a colaboração de Lino Torgal, vol. II, Almedina,
2001, p. 518. Acerca do conceito de contrato administrativo, v. Pedro Gonçalves, *O Contra-
to Administrativo - Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, Almedina,
2003, pp. 25 e segs., e Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco
de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1997,
pp. 809 e segs.

³⁹ De 24 de Janeiro de 1996, homologado.

^{x2} "Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1994, pp. 439 e 458 e
segs."

No âmbito formativo dos contratos administrativos, a Administração está sujeita a especiais condicionalismos, ao contrário do que ocorre na sua execução, onde se manifesta o exercício de poderes de autoridade, consubstanciados, designadamente, na modificação unilateral do conteúdo das prestações, na direcção do modo da sua execução, na fiscalização desta, na rescisão unilateral e na aplicação de sanções^{x3} 40."

2 — Ensaando a sua qualificação jurídica, a parceria público-privada, com o objecto já assinalado, assenta numa relação contratual em que o parceiro privado presta um serviço "em vez do" parceiro público, sob o controlo e a fiscalização deste⁴¹.

Com este perfil, por força da relevância do interesse público nele subjacente e perante as marcas de administratividade que ele contém, correspondentes às que, habitualmente, acompanham estes esquemas contratuais, afigura-se-nos que o contrato a celebrar com o consórcio adjudicatário se integra na categoria dos contratos administrativos, regulados pelo direito público.

Pondera-se no parecer n.º 67/95:

"Na disciplina da contratação com a Administração Pública, sobressaem alguns tópicos que têm a ver com a natureza peculiar de um dos sujeitos.

Diz-se, pois, que "os traços mais relevantes da sua disciplina respeitam, por um lado, ao procedimento necessário para que a vontade contratual do contraente público possa dizer-se regularmente formada e manifestada, e, por outro, à exigência de controlos destinados a garantir a legitimidade da operação e a sua conformidade com o interesse público"^{x4}.

Por isso que o contrato venha a representar, as mais das vezes, o culminar de uma série complexa de procedimentos administrativos preparató-

^{x3} "João Martins Claro, 'O contrato administrativo, em Código do Procedimento Administrativo, Lisboa, Centro de Estudos do Instituto Nacional de Administração, 1992, pp. 131-144."

⁴⁰ O tema do contrato administrativo tem sido frequentemente analisado pelo Conselho Consultivo, como sucedeu, de entre outros, nos pareceres n.os 127/90, de 21 de Março de 1991 (Diário da República, 2.ª série, n.º 196, de 27 de Agosto de 1991), 11/94, de 24 de Março de 1994 (Diário da República, 2.ª série, n.º 141, de 21 de Junho de 1994), 67/95, de 18 de Abril de 1996 (Diário da República, 2.ª série, n.º 200, de 29 de Agosto de 1996), 134/2001, de 16 de Janeiro de 2003, 137/2001, de 25 de Outubro de 2001 (Diário da República, 2.ª série, de 5 de Janeiro de 2002), 108/2003, de 4 de Dezembro de 2003 (Diário da República, 2.ª série, n.º 74, de 27 de Março de 2004), e 115/2003, de 23 de Outubro de 2004 (Diário da República, 2.ª série, n.º 39, de 24 de Fevereiro de 2005).

⁴¹ Cf., para maiores desenvolvimentos, Livro Verde ..., cit., p. 9.

^{x4} "Enzo Roppo, op. cit. [O Contrato, trad. de Ana Coimbra e Januário Gomes], p. 343."

rios, necessários à sua própria validade, destinados a garantir, desde logo, a correcção, imparcialidade e conveniência na escolha do co-contraente.

Com uma consequência importante: se um dos actos preliminares, pertencentes à sequência, falta ou é inválido, tal vício - que não é vício do contrato, mas do procedimento administrativo preparatório do contrato - reflecte-se sobre este último e determina a sua invalidade^{x5}.

Efectivamente, de acordo com o artigo 185.º, n.º 1, do CPA, "os contratos administrativos são nulos ou anuláveis, nos termos do presente Código, quando forem nulos ou anuláveis os actos administrativos de que haja dependido a sua celebração".

VII — O objecto da consulta - clarificação da apreciação jurídica do processo de adjudicação do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, "designadamente apurando se há razão determinante para a anulação do concurso" - reclama que se examinem os princípios que enformam a Administração Pública no exercício de toda a sua actividade e, por isso, também daquela que empreende em sede de formação dos contratos administrativos.

1 — Dispõe o artigo 266.º da Constituição:

"1 - A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos.

2 - Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé."

O artigo 3.º, n.º 1, do CPA, concretizando o princípio geral consagrado no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição, prescreve que "os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes sejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem atribuídos".

Como sublinha Pedro Gonçalves, "o princípio da sujeição da Administração à lei vale naturalmente para toda a actuação administrativa e para todas as formas de actuação administrativa, pelo que o contrato administrativo não pode constituir um ghetto de excepção à aplicação do princípio"⁴².

Conexionado com os demais princípios, também assinalados no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, o princípio da legalidade aponta para um

^{x5} "Ibidem, p. 344."

⁴² Ob. cit., p. 94. Acompanha-se, neste passo, o parecer n.º 108/2003, de 4 de Dezembro de 2003 (Diário da República, 2.ª série, n.º 74, de 27 de Março de 2004).

princípio de âmbito mais abrangente, o princípio da juridicidade da Administração (pois todo o direito serve de fundamento e é pressuposto da actividade da Administração), o que representa um conseqüente acréscimo de limites internos aos poderes discricionários da Administração⁴³.

O princípio da igualdade, desenvolvido no artigo 5.º, n.º 1, do CPA, vincula a Administração a adoptar igual tratamento em relação às pessoas em geral, proíbe tratamento preferencial e tratar identicamente situações não iguais⁴⁴.

Corolário deste princípio é o da autovinculação da Administração, por seu turno associado ao princípio da imparcialidade, que implica que os seus poderes discricionários devam ser concretizados segundo os mesmos critérios, medidas e condições relativamente a todos os particulares em idêntica situação⁴⁵.

O princípio da proporcionalidade implica que a Administração, no uso de poderes discricionários, deva prosseguir o interesse público em termos de justa medida, isto é, escolhendo as soluções de que decorram menos gravames, sacrifícios ou perturbações para a posição jurídica dos administrados.

Este princípio constitucional é desenvolvido no n.º 2 do artigo 5.º do CPA, o qual prescreve que "as decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar".

Como se escreve no parecer n.º 8/96, que continuamos a acompanhar, a actuação administrativa colidente com a posição jurídica dos particulares deve ser adequada e apta à prossecução do interesse público, necessária ou exigível à satisfação daquele interesse, e proporcional em relação ao custo-benefício.

A propósito do procedimento administrativo, salientam alguns autores que as decisões da Administração proferidas no seu âmbito não são inadequadas ou desproporcionadas em virtude de os meios procedimentais usados serem inadequados ou desproporcionados, mas porque, em razão disso, não foram considerados alguns pressupostos que o deviam ter sido, ou

⁴³ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. rev., Coimbra Editora, 1993, pp. 922-925. V. Alexandra Leitão, *A Protecção dos Terceros no Contencioso dos Contratos da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 67.

⁴⁴ V. o parecer n.º 8/96, de 20 de Março de 1996 (Diário da República, 2.ª série, n.º 224, de 26 de Setembro de 1996), que, por momentos, se acompanha.

⁴⁵ Cf. Martim Albuquerque, *Da Igualdade*, Introdução à Jurisprudência, Coimbra, 1993, e Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral - Introdução e Princípios Fundamentais*, t. 1, Dom Quixote, 2004, pp. 209-213.

foram qualificados erroneamente, com a conseqüente ilegalidade decisória⁴⁶.

O citado parecer n.º 8/96 examina, em seguida, os princípios da justiça e da imparcialidade nos seguintes termos:

"O princípio da justiça, constitucionalmente consagrado, vincula a Administração a pautar a sua actividade por determinados critérios de valor, designadamente a dignidade da pessoa humana, a efectividade dos direitos fundamentais, e os próprios princípios da igualdade e da proporcionalidade.

Por seu turno, o princípio da imparcialidade, essencialmente respeitante às relações entre a Administração e os particulares, postula que, no conflito entre o interesse público e o interesse dos particulares, ela deve proceder com isenção na determinação do primeiro, e deve actuar com igualdade face ao segundo no quadro de critérios uniformes de prossecução daquele ou [...] o princípio da imparcialidade, essencial no quadro do procedimento administrativo, vincula a Administração a ponderar, nas suas opções, todos os interesses juridicamente protegidos envolventes do caso concreto, em termos de equidistância em relação a eles, de modo a cumprir a exigência de objectividade da decisão final.

O CPA reporta-se a este princípio no artigo 6.º, estabelecendo que a Administração, no exercício da sua actividade, deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entram em relação."

Como se afirma no parecer n.º 35/92, de 9 de Junho de 1994, "[a] actividade administrativa será imparcial sempre que as suas decisões se determinem exclusivamente por critérios próprios, adequados ao cumprimento das suas funções específicas no quadro da actividade geral do Estado, os quais não podem ser substituídos ou distorcidos por influência de interesses alheios à função, sejam esses interesses pessoais do funcionário, interesses de indivíduos, de partidos políticos, ou mesmo interesses políticos concretos do Governo"⁴⁷.

A garantia da imparcialidade administrativa implica, de entre outras medidas, o estabelecimento de impedimentos dos titulares de órgãos e agentes da Administração para intervirem em assuntos em que tenham interesse pessoal e directo ou indirecto e a previsão de fundamentos de

⁴⁶ Neste passo o parecer n.º 8/96 remete para Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo Anotado, vol. I, 1993, pp. 153-156.

⁴⁷ Seguindo-se José Carlos Vieira de Andrade, A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional, separata do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. XLIX (1974).

escusa e suspeição quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão das suas condutas.

O CPA contempla estas garantias de imparcialidade nos artigos 44.º a 51.º, tratando, sucessivamente, os casos de impedimento e os fundamentos da escusa e da suspeição.

Os impedimentos, cujos casos o artigo 44.º do CPA prevê de modo taxativo, implicam "a proibição de os órgãos ou agentes da Administração tomarem decisões sobre assuntos em que estejam pessoalmente interessados, de forma directa ou indirecta, bem como a de celebrarem ou tomarem parte em contratos celebrados com a Administração"⁴⁸.

A delimitação do conceito de interesse impeditivo de intervenção no procedimento "há-de fazer-se em função de dois parâmetros: por um lado, trata-se de garantir a objectividade e utilidade pública da decisão administrativa em vista da (melhor) prossecução do interesse público e, por outro lado, de assegurar a imparcialidade e a transparência dessa decisão face àqueles que nela estão interessados e face à colectividade em geral. O interesse aqui tido em vista é, em princípio, de natureza material, mas podem também, em certas situações, ser atendíveis interesses morais"⁴⁹.

O artigo 48.º do CPA dispõe sobre escusa e suspeição: o titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta (n.º 1); com fundamento semelhante e até ser proferida decisão definitiva, pode qualquer interessado opor suspeição a titulares de órgãos ou agentes que intervenham no procedimento, acto ou contrato (n.º 2).

Sendo taxativo o elenco legal de impedimentos, constante do n.º 1 do artigo 44.º, as circunstâncias justificativas de escusa (ou dispensa) e suspeição referidas no artigo 48.º do CPA são meramente exemplificativas da cláusula geral e aberta constante do n.º 1 deste último artigo⁵⁰.

Tanto os impedimentos como as suspeições pressupõem a consideração da pessoa do titular do órgão ou agente da Administração; porém, para a lei, a possível parcialidade da actuação do titular do órgão ou agente não é na suspeição tão evidente e carece de juízo de aproximação administrativa à situação concreta que estiver em causa.

⁴⁸ Freitas do Amaral, João Caupers, João Martins Claro, João Raposo, Maria da Glória Dias Garcia, Pedro Siza Vieira e Vasco Pereira da Silva, Código do Procedimento Administrativo Anotado, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1998, p. 100. V. parecer n.º 81/2004, de 25 de Novembro de 2004 (Diário da República, 2.ª série, n.º 39, de 24 de Fevereiro de 2005), que, por momentos, se acompanha.

⁴⁹ Mário Esteves de Oliveira et al., Código ..., cit., 2.ª ed., p. 247.

⁵⁰ Continuamos a seguir o citado parecer n.º 81/2004.

"Por isso - diz-se⁵¹ -, enquanto a situação de impedimento, a existir, se traduz na mera verificação de um pressuposto legal que conduz ao impedimento (e à invalidade do acto praticado pelo impedido) - considerando o Código que a situação de impedimento origina, em abstracto, uma perturbação no exercício da competência -, na suspeição a lei já não impõe a proibição de intervenção do titular do órgão, deixando a questão à decisão de um órgão da própria Administração, conhecedor do carácter daquele que vai agir pela Administração e dos interesses que se jogam no respectivo procedimento.

Isto quer dizer que, se não se deu por um impedimento, que existia, a decisão final do procedimento nem por isso deixa de ser inválida; ao passo que se a escusa ou suspeição não forem declaradas, a decisão final, podendo ser impugnada com fundamento em parcialidade (desproporção ou desigualdade), não é, porém, imediata e directamente ilegal, só pelo facto de ser da autoria daquela pessoa."

2 — Estes princípios aplicam-se a toda a actividade administrativa, sendo particularmente salientes em sede de formação dos contratos administrativos, em cuja categoria se inclui o "contrato para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital das redes de emergência e segurança de Portugal", objecto de adjudicação provisória pelo despacho conjunto n.º 219/2005.

Não obstante esse contrato se basear numa parceria público-privada, importa lembrar que, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, o lançamento da parceria deve obedecer aos "termos do procedimento prévio à contratação aplicável".

Neste contexto, há que convocar o regime que respeita à formação dos contratos de aquisição de bens e serviços, estabelecido no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Nos seus artigos 7.º a 15.º, inseridos nas disposições gerais e comuns, o Decreto-Lei n.º 197/99 apresenta o conteúdo daqueles princípios, bem como de "três princípios característicos dos procedimentos contratuais públicos - o princípio da transparência e da publicidade e o princípio da concorrência e ainda o princípio da responsabilidade"⁵².

2.1 — Devem realçar-se, para a economia deste parecer, os princípios da transparência e da publicidade, consagrados no artigo 8.º, o da concor-

⁵¹ Mário Esteves de Oliveira et al., Código ..., cit., 2.ª ed., p. 245.

⁵² Parecer n.º 43/2002, de 14 de Agosto de 2002 (Diário da República, 2.ª série, n.º 251, de 30 de Outubro de 2002).

rência, a que se refere o artigo 10.º, e o da estabilidade, constante do artigo 14.º

"O critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato que se pretende celebrar devem estar definidos previamente à abertura do procedimento e ser dados a conhecer a todos os interessados a partir da data daquela abertura (artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99)."

2.2 — Relativamente ao princípio da estabilidade, o artigo 14.º do citado Decreto-Lei n.º 197/99 prescreve que "os programas de concurso, cadernos de encargos e outros documentos que servem de base ao procedimento devem manter-se inalterados durante a pendência dos respectivos procedimentos" (n.º 1).

O princípio da estabilidade reporta-se, como se salienta no parecer n.º 152/2002⁵³, quer às regras do concurso quer aos concorrentes.

Afirma-se no mesmo parecer:

"O princípio da estabilidade objectiva ou das regras do concurso implica que a regulamentação do concurso (programa do concurso, caderno de encargos e outros documentos que lhe servem de base) deve manter-se inalterada durante a pendência do respectivo procedimento^{x6}.

O princípio da estabilidade subjectiva dos concorrentes significa que quem concorre ao concurso é o concorrente com a composição com que se apresentou, isto é, como determinada entidade individual ou societária ou como um certo grupo de indivíduos ou empresas associadas(-).

O princípio da intangibilidade ou imutabilidade das propostas de um concurso público traduz a ideia de que com a entrega da proposta, e conseqüente termo do prazo de entrega das mesmas, o respectivo autor fica por ela vinculado, não a podendo alterar ou retirar^{x7}.

Significa tal princípio, por outras palavras, que com a entrega da proposta (e com o termo do prazo do concurso) o concorrente fica vinculado a ela e, conseqüentemente, já não a pode retirar nem alterar até que seja pro-

⁵³ De 16 de Janeiro de 2003 (Diário da República, 2.ª série, n.º 38, de 14 de Fevereiro de 2003).

^{x6} "Para mais desenvolvimentos, v. Rebelo de Sousa, ob. cit. [O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, Lisboa, Lex, 1994], pp. 69-71, e Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos ..., cit. [Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa - Das Fontes às Garantias, Coimbra, Almedina, 1998], pp. 108-115."

^{x7} "Paulo Otero, Intangibilidade das propostas em concurso público e erro de facto na formação da vontade: a omissão de elementos não variáveis na formulação de uma proposta, em O Direito, I-II (Janeiro-Junho), 1999, p. 97."

ferido o acto de adjudicação ou até que decorra o prazo da respectiva validade."

Relacionando a regra da imutabilidade das propostas com o princípio da igualdade, observa Marcelo Rebelo de Sousa⁵⁴:

"O princípio da igualdade postula o tratamento não discriminatório dos concorrentes ao longo de todo o procedimento de concurso público, que as propostas sejam apreciadas tal como são e apenas em função do respectivo mérito objectivo e que a adjudicação represente, para todos os concorrentes, um acto de opção definitiva entre as propostas apresentadas pelos concorrentes, nos exactos termos em que foram formuladas."

Quanto maior for a vertente concursal do tipo de procedimento maior será o rigor do princípio da imutabilidade das propostas, escreve-se ainda naquele parecer⁵⁵.

2.3 — O princípio da concorrência tem que ver com os princípios da igualdade, da justiça, da imparcialidade e da transparência⁵⁶, sendo definido no artigo 10.º, nos seguintes termos:

"Na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, e em cada procedimento deve ser consultado o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei impõe."

3 — Examinando a relevância dos princípios expostos no momento da formação do contrato e, mais concretamente, no procedimento administrativo dirigido à escolha do co-contratante, afirmou-se no parecer n.º 134/2001⁵⁷:

"Como elemento central da formação do contrato surge o procedimento administrativo dirigido à escolha do co-contratante. Entre nós, a conformação do respectivo modelo de individualização baseia-se na ideia de concorrência, o que se traduz na consagração legal, como regra geral apli-

⁵⁴ O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, Lisboa, Lex, 1994, pp. 74 e 75.

⁵⁵ Cf. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa - Das Fontes às Garantias, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 106 e 107.

⁵⁶ Marcelo Rebelo de Sousa, O Concurso ..., cit., p. 63.

⁵⁷ De 16 de Janeiro de 2003.

cável aos contratos administrativos, da obrigatoriedade do concurso público.

Depois de tipificar, no artigo 182.º do CPA, as diferentes formas de escolha do co-contratante - concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, concurso limitado sem apresentação de candidaturas, negociação com ou sem publicação prévia de anúncio, ajuste directo^{x8} -, o legislador manifesta a sua clara preferência pelo concurso público, ao estatuir, no artigo 183.º do CPA, que, com ressalva do disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas ou em legislação especial, os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso público.

Com Freitas do Amaral, diremos que, nos contratos administrativos, o espírito que enforma a legislação portuguesa é o de que a melhor forma de salvaguardar os vários interesses públicos envolvidos - realização da melhor escolha, garantia de competência, capacidade e idoneidade do co-contratante, transparência e seriedade do processo de selecção, igualdade de oportunidades dos interessados - consiste em fazer a escolha do contratante particular por meio de concurso público^{x9}. Por isso, defende o autor que o uso de outras modalidades de escolha do co-contratante - concurso limitado, negociação ou ajuste directo - tem de se considerar excepcional^{x10}. E justifica: o concurso público, aceitando a livre competição dos interessados e não excluindo ninguém, é o sistema que melhor garante tanto o direito de livre acesso dos particulares à contratação pública, como a seriedade, transparência e isenção da escolha a efectuar pela Administração, na base de uma efectiva igualdade de oportunidades entre todos os interessados^{x11 x12}.

^{x8} "Nos n.os 2 a 6 do artigo 182.º do CPA descreve-se cada uma dessas modalidades de escolha do co-contratante nos seguintes termos:

'...

2 - Ao concurso público são admitidas todas as entidades que satisfaçam os requisitos gerais estabelecidos por lei.

3 - Ao concurso limitado por prévia qualificação somente podem ser admitidas as entidades seleccionadas pelo órgão administrativo adjudicante.

4 - Ao concurso limitado sem apresentação de candidaturas apenas serão admitidas as entidades convidadas, sendo o convite feito de acordo com o conhecimento e a experiência que o órgão administrativo adjudicante tenha daquelas entidades.

5 - Os procedimentos por negociação implicam a negociação do conteúdo do contrato com um ou vários interessados.

6 - O ajuste directo dispensa quaisquer consultas. ..."

^{x9} "Ob. cit. [Curso de Direito Administrativo, vol. II, Coimbra, Almedina, 2001], pp. 593 e 594."

^{x10} "Idem, p. 596."

^{x11} "Ibidem."

^{x12} "Sobre os princípios concretamente em causa no concurso público, cf. Marcelo Rebelo de Sousa, ob. cit., que distingue entre princípios comuns aos contratos em geral e princípios

[...].

Hoje, perante a vigência de uma regra geral de obrigatoriedade de concurso público, surge como pertinente localizar a fonte desse princípio^{x13}.

Neste ponto, note-se que a Constituição da República Portuguesa não contém expressamente qualquer referência à obrigatoriedade de concurso público nos contratos administrativos^{x14}. O mais que o texto constitucional consagra é o princípio da imparcialidade, no seu artigo 266.º, n.º 2, que exige igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público^{x15}, bem como uma ideia de desburocratização, expressa no seu artigo 267.º, n.º 1, de que decorre a necessidade de transparência nos procedimentos de actuação e decisão dos serviços administrativos^{x16}.

De tudo isto poderia pretender retirar-se a imposição de um procedimento de escolha do co-contratante como o concurso público, por garantir com maior efectividade o tratamento igual de todos os interessados em contratar com a Administração e a transparência do procedimento.

próprios da função administrativa, incluindo: nos primeiros, os do respeito dos direitos, liberdades e garantias, da boa fé, da força vinculativa contratual (na modalidade de estabilidade contratual), da igualdade, da justiça, da proporcionalidade e da protecção da confiança; e, nos segundos, os da legalidade, da tutela dos direitos e interesses legítimos, da prossecução do interesse público, da boa administração, da autonomia pública, da imparcialidade e da transparência, deles derivando específicos princípios do concurso público, quais sejam os da objectividade, da publicidade, da concorrência e da estabilidade das regras. Também aludindo aos diferentes princípios modeladores do concurso público, v. Margarida Olazabal Cabral, *O Concurso Público nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1997, pp. 82-97. Ainda com interesse, cf. Fausto de Quadros, 'O concurso público na formação do contrato administrativo', em *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 47 (1987), Dezembro, pp. 710-736."

^{x13} "Uma reflexão sobre essa pretérita querela doutrinária, à luz da actual regra geral do concurso público (artigo 183.º do CPA), conduz Margarida Olazabal Cabral à formulação da seguinte questão: Constituirá o concurso público na celebração dos contratos administrativos uma mera opção do legislador, dentro do seu espaço de discricionariedade, ou será o mesmo imposto pela Constituição, de tal maneira que seria inconstitucional um regime jurídico que de todo o afastasse? (ob. cit., p. 255)."

^{x14} "Encontra-se apenas uma referência ao concurso público no artigo 296.º da Constituição, a propósito da reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois do 25 de Abril de 1974', para cujo efeito a norma determina a utilização preferencial desse meio, entre outros. Por sua vez, no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição alude-se a um concurso, que é estabelecido como regra para exercício do direito de acesso à função pública."

^{x15} "J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit. [Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed. rev., Coimbra, Coimbra Editora, 1993], p. 925. Como referem os autores, esse princípio da imparcialidade relaciona-se ainda intimamente com o da igualdade (ibidem)."

^{x16} "Idem, p. 927."

Embora não se manifeste neste sentido a generalidade da doutrina^{x17}, é esse o entendimento de Margarida Olazabal Cabral, para quem o ambiente de publicidade inerente a todo o concurso público [...] transformam-no certamente no procedimento de contratação administrativa preferido pela Constituição, concluindo que esta impõe um princípio geral de contratação administrativa por meio de concurso público, de tal maneira que será desde logo inconstitucional uma lei que consagre o princípio contrário^{x18}.

Em todo o caso, a autora desde logo reconhece que há valores e princípios constitucionais que determinam que o concurso público não seja o procedimento escolhido nalguns casos, como sucede quando os princípios da igualdade, da imparcialidade e da transparência aliados aos deveres de boa administração se contentam com procedimentos mais flexíveis e menos formalizados de contratação administrativa^{x19}.

No entanto, não deixa a autora de admitir que do princípio da imparcialidade sempre resultaria a ilegalidade de uma actuação parcial dos agentes administrativos eventualmente decorrente da uma hipotética consagração do ajuste directo como regra de contratação^{x20}.

Parece, afinal, que - independentemente da solução da querela sobre o carácter constitucional do princípio do concurso público - existe um significativo domínio de discricionariedade legislativa na fixação das regras de individualização do co-contratante, o qual legitima a dispensa de concurso público em situações justificadas, a aferir necessariamente segundo um critério de prossecução do interesse público^{x21}."

4 — Desta transcrição, como se sublinhou em recente pronúncia do Conselho Consultivo⁵⁸, "colhe-se como seu sentido primordial o de que todos os contratos administrativos, mesmo os que não estejam sujeitos a uma regulamentação específica, devem obedecer, na sua formação, a parâmetros que se deduzem, por um lado, dos princípios fundamentais da actividade administrativa, designadamente os de natureza material, consagrados no artigo 266.º da Constituição, e, por outro lado, das regras gerais sobre contratos administrativos acolhidas no Código do Procedimento Administrativo.

^{x17} "Claramente no sentido de que a Constituição nada dispõe sobre contratos administrativos, cabendo ao legislador estabelecer o regime procedimental que considere mais adequado, v. Freitas do Amaral, Curso ..., cit., pp. 574 e 575 [...]."

^{x18} "Ob. cit., p. 260."

^{x19} "Idem, pp. 261 e 262."

^{x20} "Idem, p. 258."

^{x21} "Acaba também Margarida Olazabal Cabral por acolher esta asserção (idem, pp. 262 e 263)."

⁵⁸ Cf. parecer n.º 9/2005, de 3 de Março, que se acompanha neste segmento expositivo.

São, assim, de atender os princípios constitucionais da prossecução do interesse público e do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé. E deve tomar-se em consideração que, em matéria de contratos administrativos, o CPA assenta num princípio de concorrência, conferindo preferência ao concurso público.

Aliás, note-se que o Decreto-Lei n.º 197/99 só afasta a aplicação dos capítulos III e seguintes do diploma aos contratos excepcionados identificados no capítulo II - e não das disposições gerais comuns, constantes do capítulo I, que incluem, designadamente, os princípios enunciados na secção II do capítulo I (legalidade, prossecução do interesse público, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade, proporcionalidade, boa fé, estabilidade e responsabilidade), os quais constituem emanação dos princípios constitucionais e legais mencionados⁵⁹.

Isto não impede, como vimos, a dispensa de concurso público em situações justificadas, a aferir necessariamente segundo um critério de prossecução do interesse público".

O artigo 77.º, n.º 1, alínea i), do Decreto-Lei n.º 197/99 preceitua que não estão sujeitos ao disposto nos seus capítulos seguintes os contratos "que, nos termos da lei, sejam declarados secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, ou quando a protecção dos interesses essenciais de segurança do Estado Português o exigir". Nos termos do n.º 2, do preceito, esta excepção "deve ser reconhecida em despacho fundamentado do respectivo ministro".

Quanto ao regime dos contratos cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, concluiu-se no parecer n.º 9/2005 pela admissibilidade de os mesmos serem celebrados por ajuste directo ou, por maioria de razão, através de outra modalidade mais exigente que o ajuste directo e menos exigente que o concurso público⁶⁰.

VIII — Seleccionados e coligidos os factos considerados pertinentes em função do objecto da consulta e reunido o quadro normativo que se entende aplicável, é tempo de tomar as opções juridicamente recomendá-

⁵⁹ Com efeito, o princípio da concorrência, contemplado no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 97/99, só encontra a sua plena densificação quando lido à luz da regra do concurso público, consagrada no artigo 183.º do CPA.

⁶⁰ Na economia desta consulta, considera-se desnecessária a assunção de compromisso quanto à divergência suscitada no mesmo parecer (repercutida nas declarações de voto então apresentadas) sobre a questão da aplicação subsidiária para estes contratos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, por força do disposto no artigo 189.º do CPA.

veis sobre a questão de saber "se há razão determinante para a anulação do concurso e se tal é legalmente admissível".

1 — A tarefa enunciada aconselha a que, previamente, se sejam algumas considerações, ainda que em termos necessariamente sumários, sobre o regime da invalidade dos actos administrativos⁶¹.

A ilegalidade dos actos administrativos - violação do bloco da legalidade - determina, como consequência, o desvalor dos actos administrativos que assume formas específicas consubstanciadas em vícios sancionáveis sob diferentes formas.

Como escreve Paulo Otero, "a ordem jurídica cria graus ou níveis diferentes de desvalor jurídico para a violação da legalidade, revelando, deste modo, que nem toda a desconformidade da actuação administrativa face à lei tem o mesmo sancionamento ou a mesma gravidade dentro do contexto do sistema jurídico: i) existem desconformidades geradoras de ilegalidade que são toleráveis, reconhecendo-lhes a ordem jurídica a susceptibilidade de produzirem todos os efeitos jurídicos como se os respectivos actos fossem válidos e, salvo se forem revogados ou anulados judicialmente dentro de certo prazo, o simples decurso do tempo permite que se tornem inatacáveis com o argumento da sua desconformidade face à legalidade (-); ii) existem desconformidades cuja legalidade gerada é, pelo contrário, intolerável, negando a ordem jurídica a tais actos a produção de quaisquer efeitos jurídicos, sem prejuízo de, por decurso do tempo, poder reconhecer, segundo exigências ditadas pela tutela dos valores segurança e confiança, alguns efeitos jurídicos a meras situações de facto criadas à sombra de tais actos; iii) existem desconformidades, por último, em que a gravidade da ilegalidade é considerada em termos tais que a ordem jurídica se recusa a aceitar ou a identificar qualquer configuração jurídica mínima a esses actos e aos seus pretensos efeitos, banindo ambos do mundo do direito"⁶².

O autor referencia, sucessivamente, as três formas de invalidade, correspondentes a graus diferentes de desvalor da actuação administrativa: a anulabilidade, a nulidade e a inexistência jurídica. O regime jurídico desta última forma de invalidade assemelha-se bastante ao da nulidade, aplicando-se-lhe, como princípio geral, o regime da nulidade⁶³.

⁶¹ O procedimento aberto com vista à celebração do contrato, em regime de parceria público-privada, em causa nesta consulta, é composto, como procedimento administrativo que é, por uma sucessão ordenada de actos administrativos (cf. artigo 1.º, n.º 1, do CPA).

⁶² Legalidade e Administração Pública - O Sentido da Vinculação Administrativa à Jurisdição, Almedina, 2003, p. 963. V. parecer n.º 26/2004, de 16 de Dezembro de 2004.

⁶³ Freitas do Amaral, Curso ..., cit., vol. II, pp. 413-416, e Paulo Otero, ob. cit., p. 1033.

As formas da invalidade - nulidade e anulabilidade - e respectivo regime estão contempladas nos artigos 133.º a 136.º do CPA.

A nulidade constitui um desvalor excepcional, sendo a anulabilidade configurada como o desvalor regra ou forma de invalidade típica da actuação administrativa desconforme com a legalidade⁶⁴, como resulta do artigo 135.º do CPA:

"São anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção."

A determinação dos actos nulos é feita no artigo 133.º do CPA. No seu n.º 1, referenciam-se os casos de nulidade por natureza; no n.º 2, enumeram-se, exemplificativamente, casos de nulidade.

Assim, são nulos:

- i) Os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais;
- ii) Os actos para os quais uma norma legal comine expressamente essa forma de invalidade;
- iii) Os actos contidos na enumeração casuística do n.º 2 do citado artigo 133.º:

Os actos viciados de usurpação de poder;

Os actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2.º [do CPA] em que o seu autor se integre;

Os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime;

Os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental;

Os actos praticados sob coacção;

As deliberações de órgãos colegiais que forem tomadas tumultuosamente ou com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos;

Os actos que ofendam os casos julgados;

Os actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra-interessados com interesse legítimo na manutenção do acto consequente.

⁶⁴ Paulo Otero, ob. cit., p. 1023. Sobre as razões que justificam este regime, v. Freitas do Amaral, Curso ..., cit., vol. II, p. 409.

Deparando-nos, na situação que suscitou esta consulta, com um procedimento visando a celebração de um contrato de fornecimento de bens ou serviços ao Estado cuja adjudicação provisória foi decidida por dois membros titulares de órgão de soberania (Governo), afigura-se-nos pertinente convocar os casos de nulidade tipificados na Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto⁶⁵, sobre o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos.

No seu artigo 14.º, esta lei determina a nulidade dos actos praticados em infracção ao disposto nos artigos 8.º, 9.º e 9.º-A, que se transcrevem:

"Artigo 8.º

Impedimentos relativos a sociedades

1 - As empresas cujo capital seja detido numa percentagem superior a 10% por um titular de órgão de soberania ou titular de cargo político, ou por alto cargo público, ficam impedidas de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços, no exercício de actividade de comércio ou indústria, em contratos com o Estado e demais pessoas colectivas públicas.

2 - Ficam sujeitas ao mesmo regime:

- a) As empresas de cujo capital, em igual percentagem, seja titular o seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, os seus ascendentes e descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao 2.º grau, bem como aquele que com ele viva nas condições do artigo 2020.º do Código Civil;
- b) As empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo detenha, directa ou indirectamente, por si ou conjuntamente com os familiares referidos na alínea anterior, uma participação não inferior a 10%.

Artigo 9.º

Arbitragem e peritagem

1 - Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estão impedidos de servir de árbitro ou de perito, a título gratuito ou remunerado, em qualquer processo em que seja parte o Estado e demais pessoas colectivas públicas.

2 - O impedimento mantém-se até ao termo do prazo de um ano após a respectiva cessação de funções.

⁶⁵ Alterada pelas Leis n.os 28/95, de 18 de Agosto, 12/96, de 18 de Abril, 42/96, de 31 de Agosto, e 12/98, de 24 de Fevereiro.

Artigo 9.º-A

Actividades anteriores

1 - Sem prejuízo das disposições adequadas do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro, os titulares de órgãos de soberania, de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 8.º, a percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas colectivas de fins lucrativos não podem intervir:

- a) Em concursos de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e demais pessoas colectivas públicas aos quais aquelas empresas e pessoas colectivas sejam candidatos;
- b) Em contratos do Estado e demais pessoas colectivas com elas celebrados;
- c) Em quaisquer outros procedimentos administrativos, em que aquelas empresas e pessoas colectivas intervenham, susceptíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou rectidão da conduta dos referidos titulares, designadamente nos de concessão ou modificação de autorizações ou licenças, de actos de expropriação, de concessão de benefícios de conteúdo patrimonial e de doação de bens.

2 - O impedimento previsto no número anterior não se verifica nos casos em que a referida participação em cargos sociais das pessoas colectivas tenha ocorrido por designação do Estado ou de outra pessoa colectiva pública."

2 — Não se ignora que em órgãos da comunicação social e a propósito da adjudicação provisória, decidida no despacho conjunto n.º 219/2005, foram referenciadas situações que, se se confirmassem, poriam em causa a imagem de objectividade e de seriedade que os órgãos e titulares da Administração devem guardar, podendo, ademais, traduzir violação do princípio da imparcialidade, com o inerente vício daquele acto administrativo, gerador da sua invalidade.

Examinando o acervo documental desta consulta, cuja composição já foi a seu tempo referida, e recordando que o Conselho Consultivo carece de competência para investigar matéria de facto, não se evidencia - face aos elementos de facto facultados - uma actuação administrativa violadora do princípio da imparcialidade em qualquer das suas assinaladas dimensões.

3 — Interessa, de seguida, determinar da adequação do procedimento relativo à contratação da concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP com os demais princípios expostos e com as normas substantivas e processuais, sobre as parcerias público-privadas, contidas no Decreto-Lei n.º 86/2003.

Quanto ao cumprimento das normas estabelecidas para as parcerias público-privadas, esse procedimento, tanto quanto se retira dos elementos enviados, cumpriu as normas de cunho processual contidas nos artigos 8.º e 9.º daquele diploma legal.

4 — Questão muito mais relevante consistirá em saber se se verificam no caso os pressupostos estabelecidos no artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 86/2003, nomeadamente aquele que nesta matéria assume, indiscutivelmente, fundamental importância. Trata-se do requisito contemplado na alínea c) daquele preceito. Interessa avaliar e determinar se a configuração da parceria a estabelecer por via do contrato provisoriamente adjudicado "representa para o parceiro público [Estado Português] vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins". Essa comparação e avaliação, em que sobressaem aspectos de natureza financeira, tomará por base, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto⁶⁶ - lei de enquadramento orçamental - (preceito para o qual aquele remete), um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas. Interessa, afinal, proceder, após a ponderação de um vasto número de variáveis, a uma comparação entre as vantagens de uma opção exclusivamente a cargo da Administração e as que podem obter-se através de uma associação a parceiro(s) privado(s).

Refira-se que este pressuposto deve ser especificamente ponderado, quer pela comissão de avaliação das propostas quer no momento da prolação do despacho conjunto de adjudicação, nos termos, respectivamente, do n.º 2 do artigo 9.º e do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 86/2003.

Também os aspectos que se reportam à distribuição ou partilha dos riscos das entidades pública e privada envolvidas na parceria devem ser especialmente identificados e ponderados nas diversas vertentes enunciadas nas várias alíneas do artigo 7.º

A comissão de avaliação de propostas considerou "verificada a conformidade com as disposições legais aplicáveis à contratação de parcerias público-privadas, nomeadamente no que respeita ao disposto nos artigos

⁶⁶ Alterada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

6.º, n.º 1, e 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril", destacando a ocorrência dos pressupostos e a partilha dos riscos implicados⁶⁷.

A não ser que, eventualmente, a Inspeção-Geral de Finanças, cuja intervenção foi solicitada, venha a exprimir entendimento diferente sobre as questões financeiras emergentes deste processo e demonstrar a falta do pressuposto acima destacado, o que geraria a ilegalidade da parceria, por vício da violação de lei, propendemos para considerar, com base nos elementos documentais que acompanham o pedido de consulta, não se evidenciar a carência dos pressupostos legalmente estabelecidos para a implementação de uma parceria público-privada neste contrato.

O próprio Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições em sede de fiscalização prévia, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), e 5.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), não deixará de fiscalizar a legalidade do contrato adjudicado⁶⁸.

5 — Como oportunamente se deu conta, o Ministro da Administração Interna decidiu excepcionar das regras procedimentais da contratação, previstas no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, os contratos relativos à concepção, ao fornecimento e à manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital para as redes de emergência e segurança de Portugal. Fê-lo, com invocação do disposto no n.º 2 do artigo 77.º daquele decreto-lei, com referência à alínea i) do n.º 1 da mesma disposição legal, tendo em consideração, nomeadamente, as funcionalidades do sistema a implementar e os interesses essenciais de segurança envolventes. Com efeito, como se refere no respectivo despacho⁶⁹, o sistema destina-se, "de entre outras funções, a assegurar as necessidades de comunicações móveis das Forças Armadas, das forças de segurança e restantes autoridades e serviços responsáveis pela emergência e segurança interna", sendo que uma parte fundamental das comunicações interessam à segurança interna e externa do Estado.

Por outro lado, consignou-se ali também "a particular complexidade e especificidade da contratação do SIRESP face ao interesse público em presença, que envolve interesses essenciais de segurança do Estado Português e aconselha a que seja adoptado, para aquela contratação, um proce-

⁶⁷ Cf. n.º 4 do relatório de 14 de Fevereiro de 2005.

⁶⁸ Sobre o papel do Tribunal de Contas no contexto das parcerias público-privadas, quer ao nível do controlo prévio da legalidade dos respectivos contratos, quer do controlo concomitante, quer ainda do controlo sucessivo da gestão financeira que a sua execução implica, v. Alfredo José de Sousa, *ob. cit.*, p. 42.

⁶⁹ De 9 de Julho de 2003.

dimento excepcional ao abrigo da alínea i) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho".

Atendendo ao objecto do contrato presente na consulta, os fins que se visam alcançar e o universo e a natureza das entidades que vão partilhar o SIRESP (cf. o n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003), não é difícil aceitar que estamos perante uma das situações prevenidas no citado artigo 77.º, n.º 1, alínea i), que justificam a sua não sujeição, nos termos já referidos, às regras procedimentais de contratação previstas naquele diploma.

Estando, ademais, aquele despacho ministerial devidamente fundamentado, concluímos pela legalidade do recurso ao tipo de procedimento adoptado - convite para apresentação de propostas endereçado "a cinco entidades idóneas e com capacidade técnica, económica e financeira reconhecidas com inclusão de uma fase de negociações com o concorrente que apresentar a proposta mais bem classificada"⁷⁰.

6 — Como dão nota os relatórios da comissão de avaliação de propostas, de 17 de Novembro de 2003 e de 14 de Fevereiro de 2005, foi apresentada no "procedimento relativo à contratação da concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP" uma única proposta. Em face da pontuação obtida, essa proposta foi considerada inadequada pela comissão de avaliação. Não obstante, este órgão entendeu que, "apesar da avaliação efectuada à proposta, não deverá desde já ser excluída a hipótese de, em fase de negociações, virem a obter-se do proponente as condições técnicas e financeiras necessárias à satisfação do interesse público em matéria de comunicações de emergência e de segurança"⁷¹.

Na sequência de convite efectuado, nesse sentido, pela comissão de avaliação, o consórcio proponente procedeu à reformulação da sua proposta nos aspectos, de cariz técnico e financeiro, em que apresentava maior vulnerabilidade. No final, a comissão de avaliações considerou que foram "corrigidas as fragilidades", podendo "referir-se que, de uma maneira geral, o sistema proposto satisfaz adequadamente os requisitos técnicos constantes nas especificações do caderno de encargos, não apresentando nenhuma deficiência significativa". Quanto aos termos e condições económico-financeiros obtidos em sede de negociação, entendeu a comissão que "os

⁷⁰ Procedimento que se poderá integrar no tipo previsto no artigo 78.º, n.os 1, alínea c), e 4, do Decreto-Lei n.º 197/99.

⁷¹ V. p. 7 do relatório de 17 de Novembro de 2003.

mesmos consubstanciam uma solução adequada para o desenvolvimento do Sistema em regime de parceria público-privada"⁷².

A situação exposta poderia suscitar a questão de saber se não terá sido infringido o princípio da estabilidade reportado à regra da intangibilidade ou da imutabilidade das propostas em procedimento concursal, pretendendo-se significar que com a entrega da proposta o concorrente fica vinculado a ela e, conseqüentemente, já não pode retirá-la nem alterá-la até que seja proferido o acto de adjudicação ou até que decorra o prazo da respectiva validade.

Afigura-se-nos que não. Muito embora o n.º 26.1 do programa de procedimento se refira à situação "normal" de um procedimento verdadeiramente concursal (em que figurem, portanto, dois ou mais proponentes), prevendo, nesse contexto, uma fase de negociações com o proponente cuja proposta tenha sido mais bem avaliada, não se descortina impedimento à sua aplicação no caso de participação de um único proponente.

O princípio da imutabilidade das propostas deve ser aferido com o concreto tipo de procedimento. Como já se sublinhou, quanto maior for a sua vertente concursal, maior será o rigor do princípio da imutabilidade das propostas. A exigência da imutabilidade ou da intangibilidade das propostas decorre do princípio da concorrência que "postula a consideração dos concorrentes a determinado concurso como opositores uns dos outros, por forma que compitam entre si e sejam avaliados, bem como as respectivas propostas, sempre e apenas pelo seu mérito relativo, em confronto com um padrão ou padrões iniciais imutáveis"⁷³.

Uma vez que só um proponente se apresentou e porque não se evidenciam alterações das regras do procedimento, constantes no respectivo programa e no caderno de encargos, concluímos pela não violação daquele princípio.

IX — No despacho em que se solicita a intervenção do Conselho Consultivo, no âmbito mais vasto da "apreciação jurídica deste processo", a que temos vindo a proceder, suscita-se a questão relativa à "competência circunstancial do anterior Governo para proferir o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro".

⁷² Cf. pp. 30 e 31 do relatório de 14 de Fevereiro de 2005.

⁷³ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Abril de 2002, citado no Acórdão, do mesmo Tribunal, de 19 de Maio de 2004 (processo n.º 0416/2004), disponível nas bases jurídico-documentais do ITIJ, em www.dgsi.pt/sta.

1 — Os subscritores do despacho conjunto n.º 219/2005, à data da sua prolação, integravam o XVI Governo Constitucional, que se achava na situação de demitido, por força do Decreto do Presidente da República n.º 100-A/2004, de 13 de Dezembro, decorrente do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro.

Esse Governo manteve-se nessa situação até 12 de Março de 2005, data da exoneração do Primeiro-Ministro, operada pelo Decreto do Presidente da República n.º 18/2005, de 12 de Março, e da nomeação e posse do Primeiro-Ministro do XVII Governo Constitucional, aquela efectivada pelo Decreto do Presidente da República n.º 19/2005, de 12 de Março, na sequência das eleições de 20 de Fevereiro de 2005.

O artigo 186.º da Constituição prescreve:

"Artigo 186.º

Início e cessação de funções

1 - As funções do Primeiro-Ministro iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração pelo Presidente da República.

2 - As funções dos restantes membros do Governo iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração ou com a exoneração do Primeiro-Ministro.

3 - As funções dos secretários e subsecretários de Estado cessam ainda com a exoneração do respectivo ministro.

4 - Em caso de demissão do Governo, o Primeiro-Ministro do Governo cessante é exonerado na data da nomeação e posse do novo Primeiro-Ministro.

5 - Antes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República, ou após a sua demissão, o Governo limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos⁷⁴."

⁷⁴ Os n.os 1 a 4 correspondem, sem alterações, aos n.os 1 a 4 do artigo 189.º da 1.ª revisão constitucional (1982) e, com alterações, aos n.os 1 a 4 do artigo 189.º da versão originária da Constituição (com a epígrafe "Cessação de funções"), que dispunham:

"1 - As funções do Primeiro-Ministro cessam com a sua exoneração pelo Presidente da República.

2 - As funções de todos os membros do Governo cessam com a exoneração do Primeiro-Ministro.

3 - As funções dos secretários e subsecretários de Estado cessam com a exoneração do respectivo ministro.

4 - Em caso de demissão, os membros do governo cessante permanecerão em funções até à posse do novo governo."

O n.º 5 corresponde, sem alterações, ao n.º 5 do artigo 189.º da 1.ª revisão constitucional, sem correspondência na versão originária (cf. J. L. Pereira Coutinho, José Manuel Meirim, Mário Torres e Miguel Lobo Antunes, Constituição da República Portuguesa, Editorial Notícias, 1989, p. 302).

Desta disposição, interessa destacar o disposto no n.º 5, na parte em que determina que, "após a sua demissão, o Governo limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos".

2 — A propósito da delimitação das competências de um governo de gestão, sem base presidencial ou parlamentar de confiança, Jorge Miranda, antes da introdução do n.º 5 na revisão de 1982 ao então artigo 189.º da Constituição (correspondente ao actual artigo 186.º), escrevia que tal governo "não pode adoptar directrizes ou providências que correspondam a uma nova definição política do País" sem que, todavia, isso implique confiná-lo à mera função administrativa⁷⁵. E o autor acrescenta que, "a priori, nada impede, com efeito, que o Governo pratique actos da função política ou da função legislativa (-), e o princípio da continuidade do Estado, designadamente na ordem internacional, poderá mesmo exigí-lo. Não é a natureza jurídica das competências que conta, é o alcance político dos actos em concreto [...] atentas as necessidades do País"⁷⁶.

No mesmo quadro legislativo, Gomes Canotilho e Vital Moreira⁷⁷, mais restritivamente, afirmavam sobre esta matéria:

"O Governo demitido que se mantém matitoriamente em funções está sujeito a verdadeiros limites jurídicos implícitos quanto à sua competência. Os membros do Governo demitido devem limitar-se a despachar os negócios correntes e a praticar actos de administração ordinária."

3 — Os "governos demitidos", os "governos sem programa apreciado" e os "governos demissionários" constituem para Freitas do Amaral modalidades do designado "governo de gestão", definido como o "governo constitucional sujeito a um regime jurídico especial, e designadamente a uma substancial limitação de competência, em virtude da sua demissão ou da falta de apreciação parlamentar do seu programa"⁷⁸.

⁷⁵ Jorge Miranda, "A competência do Governo na Constituição de 1976", em Estudos sobre a Constituição, 3.º vol., Livraria Petrony, 1979, pp. 650 e 651.

⁷⁶ Idem, *Ibidem*. V. também o parecer do Conselho Consultivo n.º 213/78, de 13 de Dezembro de 1978 (Diário da República, 2.ª série, n.º 21, de 25 de Janeiro de 1979), segundo o qual - como diz Jorge Miranda (*ibidem*, p. 652, nota 41) - "o Governo conserva a sua competência, embora o exercício desta deva ter por base um juízo de legitimidade política relativamente aos actos a praticar". Note-se que também este parecer foi emitido antes da introdução na Constituição (em 1982) do actual n.º 5 do artigo 186.º

⁷⁷ Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, Lda., 1978, p. 370.

⁷⁸ Governos de Gestão, 2.ª ed., rev. e actualizada, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, 2002, p. 12.

Para o mesmo autor, os governos demitidos correspondem aos "governos que foram objecto de um acto formal de demissão praticado pelo Presidente da República"⁷⁹.

Face ao disposto no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, acima reproduzido, Freitas do Amaral, tomando por base o critério das funções do Estado, conclui que "os governos de gestão devem poder praticar todos os actos compreendidos na função administrativa, excepção feita aos chamados actos de alta administração ou de administração extraordinária, que só serão legítimos em caso de urgência"⁸⁰.

No enquadramento da competência dos governos de gestão, este autor distingue os actos absolutamente proibidos, os actos genericamente permitidos e os actos relativamente proibidos.

Nos actos absolutamente proibidos têm cabimento vários tipos de actos, seja qual for a função do Estado em que se integrem: i) os actos de execução do programa do Governo; ii) os actos contraditórios com os fundamentos da demissão; iii) os actos que traduzam uma inovação política fundamental ou comportem uma limitação significativa da liberdade de decisão do governo seguinte; iv) os actos de utilização de autorizações legislativas; v) de um modo geral, todos os actos que não possam ser qualificados, em face da Constituição, como "actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos".

Nos actos genericamente permitidos, incluem-se os actos da função administrativa, com excepção dos actos de alta administração ou de administração extraordinária.

Nos actos relativamente proibidos, integram-se os actos em princípio proibidos, mas que, a título excepcional, e em determinadas condições, devem ser considerados permitidos: i) os actos de alta administração, ou de administração extraordinária; ii) os actos políticos e legislativos em geral que não sejam absolutamente proibidos⁸¹.

Quanto aos actos relativamente proibidos, Freitas do Amaral considera que a sua prática por um governo de gestão estará legitimada desde que se verifiquem as seguintes condições: i) a necessidade do acto a praticar; ii) a urgência da sua prática; iii) a fundamentação expressa daquela necessidade e desta urgência⁸².

⁷⁹ Ob. cit., p. 13.

⁸⁰ Governos de Gestão, cit., p. 33.

⁸¹ Freitas do Amaral, ob. cit., pp. 34 e 35.

⁸² Ob. cit., p. 37.

Como ponderam António Duarte Silva e Miguel Lobo Antunes⁸³, "a determinação da competência do Governo de gestão ficou-se por uma fórmula simultaneamente maleável (pode praticar os actos de todas as funções) e condicionada por um duplo limite (a sua competência está limitada pela estrita necessidade, por um lado, e pela gestão dos negócios públicos, por outro)".

Por sua vez, Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que o conceito de estrita necessidade "é suficientemente enfático para exigir uma definição bastante exigente", apontando para esse efeito dois índices: "a) importância significativa dos interesses em causa, em tais termos que a omissão do acto afectasse de forma relevante a gestão dos negócios públicos; b) inadiabilidade, ou seja, impossibilidade de, sem grave prejuízo, deixar a resolução do assunto para o novo Governo"⁸⁴.

Para Freitas do Amaral, como vimos, "o conceito da necessidade estrita corresponde à noção de urgência - a qual, no contexto, deve ser definida como a necessidade instantânea de praticar um certo acto, em termos de o seu adiamento para data ulterior comprometer gravemente a realização do interesse público"⁸⁵.

Debruçando-se sobre a estrita necessidade do acto a praticar, o Tribunal Constitucional tem feito corresponder tal conceito essencialmente aos de inadiabilidade ou urgência: "perante certa situação dos negócios públicos, o Governo terá naquela altura de dar um acto de resposta"⁸⁶.

A doutrina acentua ainda que, para os efeitos do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, não basta a invocação abstracta de uma qualquer urgência teórica, exigindo-se "uma urgência concreta e datada, isto é, assente na demonstração de que, em função da presumível duração da crise, não é possível, sem prejuízo grave para o interesse público, esperar pela data provável da plena operacionalidade do Governo"⁸⁷, o que pressupõe a fundamentação expressa da necessidade do acto e da urgência da sua prática⁸⁸.

Vigora, assim, no ordenamento constitucional português o princípio da limitação da competência do governo demitido.

⁸³ "Sobre os governos de gestão", em Estudos de Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra Editora, 2003, p. 962.

⁸⁴ Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed., Coimbra Editora, 1993, p. 743.

⁸⁵ Ob. cit., p. 37.

⁸⁶ Acórdão n.º 56/84 (Diário da República, 1.ª série, n.º 184, de 9 de Agosto de 1984); v. também o Acórdão n.º 65/2002, de 8 de Fevereiro (Diário da República, 2.ª série, n.º 51, de 1 de Março de 2002).

⁸⁷ Freitas do Amaral, ob. cit., p. 37.

⁸⁸ Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ibidem*.

Isto significa que o governo demitido deve, em regra, abster-se de actuar, e só poderá praticar validamente os actos cujo adiamento possa prejudicar gravemente o interesse público.

Temos, desta forma, e em primeiro lugar, que a urgência pressuposta no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição é um conceito jurídico, não um conceito empírico: não se trata de aceitar, em termos voluntaristas, que, face ao atraso do País, qualquer acto que implique progresso ou desenvolvimento é um acto urgente; trata-se, sim, de, em termos jurídicos, acorrer a uma necessidade "instante", ou de reconhecer uma urgência especial, qualificada, que apenas compreende os actos que não podem de todo em todo, sem prejuízo grave para o interesse público, esperar pelo início de funções do novo governo [aqui não são indiferentes tanto o "horizonte de vida"⁸⁹ do Governo de gestão como a proximidade da entrada em funções do novo governo].

Em segundo lugar, tratando-se de acto integrado num procedimento, a urgência tem de encontrar-se objectivamente alicerçada no procedimento ou, pelo menos, no caso de procedimentos do tipo do aqui analisado, no despacho conjunto que procedeu à adjudicação.

Por fim, a urgência há-de aferir-se também tendo em conta o carácter vinculado ou discricionário do acto em causa, pois a existência de vinculações (absolutas ou tendenciais) e a inexistência de escolha descaracterizam ou esbatem a premência da sua prática⁹⁰.

4 — Convirá, então, recordar o procedimento relativo à contratação da concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP, o qual pode sintetizar-se nos termos seguintes:

- a) A Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/99, de 12 de Agosto, reconheceu a vital importância de garantir a interoperacionalidade das comunicações de emergência e de segurança, afirmando ser "aconselhável a instalação e utilização de uma infra-estrutura única que sirva de suporte às radiocomunicações das diversas entidades com atribuições nos domínios assinalados, em detrimento da multiplicidade de redes actualmente existentes";
- b) A Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, de 5 de Fevereiro, realça "o carácter de urgência da definição dos parâmetros que permitirão a concretização em tempo útil da rede nacional de emergência e segurança", estabelecendo-se ainda que "toda a infra-

⁸⁹ Jorge Miranda, "A competência do Governo na Constituição de 1976", *ibidem*.

⁹⁰ Para a caracterização dos conceitos referidos, v. João Caupers, *Introdução ao Direito Administrativo*, 6.ª ed., Âncora Editora, pp. 66-72.

- estrutura tecnológica básica do SIRESP - Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal deverá ser instalada em duas fases e durante cinco anos";
- c) A Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril, procedeu à redefinição das condições de instalação do SIRESP de forma a assegurar a sua implementação em tempo útil, estabelecendo "que toda a infra-estrutura tecnológica básica do SIRESP seja instalada de forma faseada, durante seis anos; na 1.ª fase, a executar em 2003 e 2004, serão instaladas estações de base e toda a infra-estrutura básica correspondente às zonas urbanas e suburbanas das cidades de Lisboa, Porto, Braga, Guimarães, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro; nas fases seguintes, a executar entre 2005 e 2008, será finalizada a cobertura dos distritos de Lisboa, Porto, Braga, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro e serão instaladas, de acordo com o cenário de implementação a adoptar, as demais estações de base, bem como toda a infra-estrutura prevista nos restantes distritos do continente" (n.º 8);
- d) Em 30 de Abril de 2003, pelo despacho conjunto n.º 606/2003, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Administração Interna (Diário da República, 2.ª série, n.º 118, de 22 de Maio de 2003), foi "constituída a comissão de acompanhamento do projecto de parceria público-privada para a aquisição, a instalação e a manutenção do SIRESP";
- e) Em 9 de Julho de 2003, pelo despacho conjunto n.º 734/2003, das mesmas entidades ministeriais (Diário da República, 2.ª série, n.º 173, de 29 de Julho de 2003), foram aprovadas as "condições de lançamento da parceria constantes do programa de procedimento, caderno de encargos e estudo estratégico e económico-financeiro da parceria público-privada para a implementação do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal"; saliente-se que, a fl. 15 do caderno de encargos, n.º 26.2, estipulase que "a entrada em serviço da fase referida no artigo 25.1 [onde são mencionadas as zonas urbanas e suburbanas das cidades de Lisboa, Porto, Braga, Guimarães, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro] deverá verificar-se, impreterivelmente, até ao termo do mês de Abril de 2004", logo se acrescentando, a fl. 33 do mesmo caderno (secção B - descrição do sistema a implementar), n.º 1.3, alínea k), que "no que se refere à 1.ª fase da implementação da rede, tendo em conta o seu âmbito, deve ser dada especial atenção à cobertura das zonas urbanas ou suburbanas em que se encontram implantados estádios onde vai ser disputado o EURO 2004";

- f) Em 9 de Julho de 2003, por despacho do Ministro da Administração Interna, foi reconhecido que "a particular complexidade e especificidade da contratação do SIRESP face ao interesse público em presença, que envolve interesses essenciais de segurança do Estado Português, aconselha a que seja adoptado, para aquela contratação, um procedimento excepcional ao abrigo da alínea i) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, tendo sido aprovado um procedimento que envolvia um convite para a apresentação de propostas a cinco entidades idóneas e capacidades técnica, económica e financeira reconhecidas, e incluía uma fase de negociações com o concorrente que apresentar a proposta mais bem classificada;
- g) Em 10 de Julho de 2003, foram convidadas a apresentar "proposta" a Siemens, a EADS, a OTE, a Nokia e a MOTOROLA;
- h) Em 25 de Julho de 2003, pelo despacho conjunto n.º 758/2003 (Diário da República, 2.ª série, n.º 184, de 11 de Agosto de 2003), foi constituída a comissão de avaliação de propostas para a parceria público-privada em causa;
- i) A solicitação dos interessados, o prazo para apresentação das propostas, cujo termo ocorreria em 1 de Setembro de 2003, foi prorrogado até ao dia 15 do mesmo mês;
- j) Realizado o acto de abertura das propostas, foi constatado que apenas foi recebida uma única proposta apresentada pelo consórcio constituído pelas sociedades MOTOROLA, Inc., PT Ventures, SGPS, S. A., SLN - Sociedade Lusa de Negócios, SGPS, S. A., DATACOMP - Sistemas de Informática, S. A., e ESEGUR - Empresa de Segurança, S. A.;
- l) Em 17 de Novembro de 2003, apreciada a proposta apresentada nas suas vertentes técnica, jurídica e financeira, a comissão de avaliação considerou que, "face às pontuações atribuídas, a proposta, nos exactos termos em que é apresentada, revela-se inadequada ao interesse público a prosseguir", no entanto pronunciou-se no sentido de que não deveria ser excluída a hipótese de, em fase de negociações, virem a obter-se do proponente as condições técnicas e financeiras adequadas à satisfação do interesse público em matéria de comunicações de emergência e de segurança;
- m) Esse entendimento da comissão de avaliação mereceu a concordância do Ministro da Administração Interna e da Ministra de Estado e das Finanças, em despachos datados, respectivamente, de 19 de Novembro de 2003 e de 7 de Janeiro de 2004;

- n) Na sequência, foi encetada uma fase de negociações, tendo sido entregue ao proponente um documento intitulado "convite à reformulação da proposta apresentada pelo consórcio", onde a comissão de avaliação indicou os tópicos sobre os quais aquela reformulação deveria incidir;
- o) Em 14 de Fevereiro de 2005, a comissão de avaliação considera estar "verificada a conformidade com as disposições legais aplicáveis à contratação de parcerias público-privadas, nomeadamente no que respeita ao disposto nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril", e propõe a adjudicação do contrato de gestão para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital das redes de emergência e segurança de Portugal ao consórcio indicado na alínea j), no valor global de 538,2 milhões de euros;
- p) Em 23 de Fevereiro de 2005, o despacho conjunto n.º 219/2005, do Ministro das Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Administração Interna (Diário da República, 2.ª série, n.º 48, de 9 de Março de 2005), aprovou as conclusões do relatório da comissão de avaliação, adjudicando o referido contrato ao consórcio proposto.

5 — A análise detalhada do procedimento atinente à contratação da concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP evidencia apenas uma urgência concreta e datada relativa à implementação dessa infra-estrutura, qual seja a da realização em Portugal do Campeonato Europeu de Futebol (EURO 2004); por isso o caderno de encargos estipulava que a entrada em serviço da fase referida no artigo 25.1 (locais onde se encontravam implantados os estádios do EURO 2004) deveria verificar-se, impreterivelmente, até ao termo do mês de Abril de 2004.

O certo é que esse objectivo não se concretizou, tendo deixado de subsistir, com o encerramento do EURO 2004, a única razão invocada para a urgência do procedimento de contratação⁹¹.

Por outro lado, também o despacho conjunto n.º 219/2005 não aduz razões justificativas convincentes no sentido de que o acto de adjudicação em apreço era inadiável.

⁹¹ A título informativo, refira-se que no Programa do XVI Governo Constitucional não há qualquer referência nem é assumido qualquer compromisso em relação ao SIRESP (cf. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 75, de 24 de Julho de 2004, pp. 3040 e 3041).

Na verdade, refere o mencionado despacho que "o adiamento da presente adjudicação da parceria público-privada poderia causar inevitáveis atrasos na implementação do SIRESP, comprometendo irremediavelmente a sua conclusão no prazo estabelecido no n.º 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril"; contudo nesse preciso n.º 8⁹² referia-se que a infra-estrutura tecnológica básica do SIRESP seria instalada de forma faseada, durante seis anos, prevendo-se que, na 1.ª fase, a executar em 2003 e 2004, seriam instaladas estações de base e toda a infra-estrutura básica correspondente às zonas urbanas e suburbanas das cidades de Lisboa, Porto, Braga, Guimarães, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro, e nas fases seguintes, a executar entre 2005 e 2008, seria finalizada a cobertura dos distritos de Lisboa, Porto, Braga, Coimbra, Aveiro, Leiria e Faro e instaladas, de acordo com o cenário de implementação a adoptar, as demais estações de base, bem como toda a infra-estrutura prevista nos restantes distritos do continente. Nesta conformidade, na data em que foi proferido o despacho conjunto n.º 219/2005, já não era possível instalar o SIRESP nos prazos assinalados no invocado n.º 8, pelo que não poderá aceitar-se semelhante justificação para qualificar a atinente adjudicação como de natureza imprescindível e inadiável.

O mesmo deve dizer-se do alegado atraso na coordenação dos bombeiros no combate aos fogos florestais, já que, como bem se demonstrou, os locais elegidos como prioritários no n.º 8 da citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, correspondiam às zonas urbanas e suburbanas das cidades (situadas predominantemente no litoral) onde se realizariam os jogos de futebol no âmbito do EURO 2004, pelo que a dimensão operacional relativa ao combate de fogos florestais (que ocorrem sobretudo no interior do País) não poderá ser considerada como relevante para considerar a questionada adjudicação como urgente e inadiável.

Cumpre, aliás, realçar que a referência aos bombeiros e ao combate aos fogos florestais surgiu pela primeira vez no despacho de adjudicação, sem nunca ter sido referenciada ao longo do procedimento como razão justificadora da urgência.

Ademais, assinalar-se-á que não existe qualquer relação directa entre o SIRESP e o combate aos fogos florestais que permita concluir que o não accionamento inadiável do sistema seja directamente causador de grave dano para o interesse público.

Ainda para fundamentar a urgência da adjudicação, o despacho conjunto n.º 219/2005 refere que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, de 5 de Fevereiro, já havia reconhecido carácter de urgência à viabilização, em tempo útil, da rede nacional de emergência e segurança.

⁹² Cf. supra, III, 3.

No entanto, releva destacar que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, de 5 de Fevereiro, não reconhece carácter de urgência à instalação da rede nacional de emergência e segurança, mas, sim, à "definição dos parâmetros que permitirão a concretização em tempo útil" [cf., supra, o n.º 2, alínea b), e o preâmbulo da resolução].

De todo o modo, e considerando a avaliação em concreto da situação, não se vê justificação plausível para não se aguardar pelo início de funções do novo Governo, previsto para pouco tempo depois, tanto mais que a operacionalidade do SIRESP não seria imediata - na verdade, no prazo de 30 dias contados a partir da data da assinatura do contrato, a operadora submete à aprovação da entidade gestora um plano de gestão do projecto; para o arranque e a aceitação provisória decorre ainda mais um prazo de três meses; há lugar a ensaios e a provas; e terá de haver recepção e aceitação de cada fase do sistema, bem como ações de formação para o pessoal (de fl. 15 a fl. 18 do caderno de encargos).

Poderá, neste contexto, falar-se não tanto no princípio da continuidade do Estado como, face aos contornos da situação presente, no princípio da continuidade do serviço público, para frisar a ideia de que "o funcionamento do serviço não pode tolerar interrupções"⁹³.

Mas, ainda aqui, há-de reconhecer-se que o sistema existente, não obstante as suas deficiências, continua a funcionar e a assegurar as comunicações nos domínios da emergência e da segurança.

Pelas razões apontadas, a parte decisória do despacho conjunto n.º 219/2005 não se apresenta como conclusão lógica e necessária dos motivos invocados; o despacho contém, nesta medida, uma fundamentação incongruente, vício que a doutrina e a jurisprudência⁹⁴ colocam no mesmo plano da falta de fundamentação, e que é, no caso presente⁹⁵, gerador da anulabilidade do acto.

Outro argumento importante para afastar a inadmissibilidade da adjudicação reside no facto de se tratar de um acto não vinculado.

Diz o n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 86/2003 que a qualquer momento do processo de selecção do parceiro privado pode dar-se por

⁹³ Jean Rivero, *Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1981, p. 501; v. também os pareceres do Conselho Consultivo n.os 3/2002, de 2 de Maio (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 193, de 22 de Agosto de 2002), e 62/2002, de 21 de Novembro de 2002 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 67, de 20 de Março de 2003).

⁹⁴ Para indicações pormenorizadas de uma e outra, v. o parecer do Conselho Consultivo n.º 70/2002, de 14 de Julho de 2004.

⁹⁵ Há situações em que a falta de fundamentação pode originar a própria nulidade (cf. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e João Pacheco de Amorim, *Código ...*, cit., pp. 589 e 590).

interrompido ou anulado o processo em curso, sem direito a qualquer indemnização.

Por conseguinte, não estando demonstrado haver grave prejuízo para o interesse público em deixar a resolução do assunto para o novo Governo, o facto de se tratar de um acto discricionário aconselharia mesmo a não adjudicação.

Apesar de se falar da natureza provisória da adjudicação (aludida no programa de procedimento de lançamento da parceria), a "provisoriedade" apenas releva de uma perspectiva formal, já que o qualificativo se refere à adjudicação ainda não consubstanciada em contrato assinado, enquanto a adjudicação definitiva surgirá com essa assinatura.

De qualquer modo, a adjudicação provisória não deixa de constituir a verdadeira e própria adjudicação, sendo a adjudicação definitiva a mera formalização desse acto. Constitui, por isso, um acto constitutivo de direitos, sujeito ao regime de anulação dos actos desta natureza.

Para além do referido, trata-se, na terminologia de Freitas do Amaral, de um acto de alta administração, qualificação que julgamos resultar com clareza do carácter estratégico e estruturante do SIRESP, dos interesses e encargos que envolve, das opções implicadas (com destaque para a da parceria público-privada) e do próprio valor (538,2 milhões de euros).

Finalmente, não podemos deixar de salientar o quanto se afigura manifestamente desproporcionado e desrazoável não se esperar cerca de um mês no contexto de um processo que está atrasado dois anos, tanto mais que o acto em causa não estava sujeito a prazo, menos ainda a prazo peremptório ou preclusivo⁹⁶.

Assim, não resulta objectivamente do antedito procedimento de contratação que a adjudicação em causa revista a natureza de acto urgente e que o seu adiamento pudesse comprometer, irremediavelmente, a respectiva viabilização, em tempo útil, já que entre a data de prolação do despacho conjunto n.º 219/2005 e a posse do novo Governo, que se efectivou em 12 de Março seguinte, apenas mediaram 17 dias.

Em face do exposto, o acto de adjudicação do contrato para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP, concretizado pelo despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, subscrito pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública e pelo Ministro da Administração Interna, enquanto membros de um

⁹⁶ A este propósito Freitas do Amaral (ob. cit., p. 37) exemplifica: "se uma decisão tiver de ser tomada num certo dia em que o governo de gestão ainda se encontre em funções como tal, é claro que a urgência concreta imporá que seja esse governo a tomá-la; se, porém, a urgência significar que uma determinada decisão terá de ser tomada no prazo de um mês, e for já seguro que o novo governo será empossado dentro de 8 ou 15 dias, é óbvio que não deverá ser o governo de gestão a tomar tal decisão".

governo demitido, não pode qualificar-se como acto estritamente necessário, urgente ou inadiável para assegurar a gestão dos negócios públicos, pelo que é ilegal, por violação do disposto no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição.

6 — Aqui chegados, importa caracterizar as apontadas ilegalidades.

6.1 — A questão pode, numa primeira análise, ser colocada no plano da competência: os Ministros subscritores do despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, enquanto membros de um Governo demitido, atento os limites da competência previstos no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, careciam de competência para adjudicar o contrato de gestão para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP.

Em geral, a doutrina distingue entre a incompetência absoluta ou incompetência por falta de atribuições e a incompetência relativa ou incompetência por falta de competência: a primeira verifica-se quando um órgão da Administração pratica um acto fora das atribuições da pessoa colectiva a que pertence ou fora das atribuições do ministério respectivo; a segunda ocorre quando um órgão de uma pessoa colectiva pratica um acto que está fora da sua competência⁹⁷.

No nosso direito administrativo, a nulidade tem carácter excepcional, consistindo a regra na anulabilidade.

Os actos nulos encontram-se definidos e enumerados, exemplificativamente, no artigo 133.º do CPA, que trata do âmbito de aplicação da anulabilidade nos artigos 135.º e seguintes.

Face ao disposto no citado artigo 133.º, dir-se-ia que o acto administrativo em causa estaria ferido do vício de incompetência relativa, gerador de anulabilidade, nos termos do regime estabelecido nos artigos 135.º a 137.º do CPA.

Consequência idêntica - a da anulabilidade - resulta, como vimos, da fundamentação contraditória e incongruente do despacho conjunto n.º 219/2005, agora com referência as artigos 124.º, n.º 1, 125.º, n.º 2, e 135.º do CPA.

O acto administrativo anulável, embora inválido, produz os seus efeitos como se válido fosse; enquanto não for anulado, pode ser revogado nos termos estabelecidos no artigo 141.º do CPA e pode se ratificado, reformado ou convertido, nos termos das normas que regulam a competência para a revogação dos actos inválidos e a sua tempestividade (n.º 2 do artigo 137.º do CPA).

⁹⁷ Cf. João Caupers, *Introdução ...*, cit., p. 192.

Importa ter em conta que a circunstância de nos encontrarmos no domínio do contencioso pré-contratual (cf. o artigo 100.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos) tem reflexos significativos ao nível da impugnação dos actos administrativos anuláveis (cf. o artigo 101.º do mesmo Código)⁹⁸.

6.2 - Afigura-se, todavia, que a ilegalidade deverá ser colocada num plano mais exigente.

O Governo demitido, embora deva continuar a assegurar a gestão dos negócios públicos até à posse de novo governo, "está em funções com capacidade substancialmente diminuída", isto é, embora deva "continuar a assegurar a gestão dos negócios públicos até à posse do novo Governo, está naturalmente ferido de uma severa *capitis deminutio*"⁹⁹.

Como refere Freitas do Amaral¹⁰⁰, "um governo que apresenta a sua demissão é um governo politicamente acabado: é um governo que perdeu por sua própria iniciativa a auctoritas política de que até esse momento dispunha".

Neste sentido, caracterizando a situação dos governos demitidos, fala-se sugestivamente em *capitis deminutio in articulo mortis*¹⁰¹.

Temos assim que um governo de gestão, nestas condições, é um governo de tal modo afectado na sua legitimidade que deixa de ter poderes para praticar actos de autoridade típicos de um governo no exercício normal das suas funções. A Constituição fere-o de uma *capitis deminutio* de tal modo grave que, fora do que seja estritamente necessário para a gestão inadiável dos negócios públicos, se torna impossível imputar-lhe uma vontade susceptível de produzir efeitos jurídicos com força de autoridade.

Afigura-se, pois, que não se trata de mera falta de competência, isto é, de poderes conferidos por lei para praticar determinado acto. O problema está no sujeito, mas é mais grave: trata-se de um sujeito diminuído substancialmente na sua capacidade, por falta de autoridade política, de legitimação.

É sabido que os requisitos de validade do acto administrativo em relação ao sujeito são as atribuições, a competência e a legitimação em concreto para o exercício das atribuições e competência.

Entre os requisitos da legitimação para a prática do acto figura a investidura do titular do órgão¹⁰².

⁹⁸ Cf. Pedro Gonçalves, "Contencioso administrativo pré-contratual", em *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 44 (Março-Abril de 2004), pp. 3 e segs.

⁹⁹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição ...*, cit., p. 742.

¹⁰⁰ Ob. cit., p. 14.

¹⁰¹ Leopoldo Elia, citado por Freitas do Amaral, ob. cit., p. 8.

Noutra perspectiva: os vícios relativos ao sujeito traduzem-se na usurpação de poder, na falta de atribuições, na incompetência e na falta de legitimação.

Serão nulos, em princípio, os actos praticados com usurpação de poder ou fora das atribuições, por órgão territorialmente incompetente ou com faltas graves de legitimação¹⁰³.

No caso, a falta grave de legitimação resulta da carência de auctoritas política resultante da demissão, que origina como que um enfraquecimento ou degradação da investidura inicial¹⁰⁴.

A consequência dos actos praticados com falta de legitimação grave não pode deixar de ser a nulidade, apesar de não se tratar de um caso expressamente previsto no artigo 133.º, n.º 1, do CPA.

A propósito da enumeração taxativa do elenco das nulidades, refere Vieira de Andrade¹⁰⁵ que "o conceito legal de nulidade substancial, referido a actos a que faltem elementos essenciais, deve interpretar-se no sentido de designar os elementos essenciais de cada tipo de acto - e não apenas com o alcance dos elementos abstractos comuns a todos, em termos de reduzir a nulidade aos casos de inexistência substancial".

"Do mesmo modo [prosegue o autor], os casos identificados na lei geral - actualmente o CPA [...] - devem ser interpretados em função de um juízo valorativo de gravidade, que pressupõem, e não como meras decisões de qualificação formal, produtos da autoridade legislativa¹⁰⁶."

Assim, para "além dos casos previstos expressamente na lei, devem ser nulos todos os actos que sofram de vícios de tal modo graves que tornem inaceitável, em princípio, a produção dos respectivos efeitos"¹⁰⁷.

¹⁰² A par do quórum nos órgãos colegiais, da autorização para a prática do acto, da ausência de impedimentos do agente ou titular do órgão e do decurso de um período de tempo dentro do qual o acto deve ser praticado ou decorrido o qual o acto deixa de poder ser levado a cabo (cf. José Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, *Direito Administrativo*, Coimbra, CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2001, p. 226).

¹⁰³ Cf. Vieira de Andrade, *Direito Administrativo - 2.º Ano, Sumários ao Curso de 2001-2002*, ed. policop., p. 56.

¹⁰⁴ O mesmo sucede em relação a governo antes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República, situação em que a investidura, não obstante a posse, não atingiu ainda a sua plenitude.

¹⁰⁵ "Nulidade e anulabilidade do acto administrativo", anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (plenário) de 30 de Maio de 2001, processo n.º 22 251, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 43 (Janeiro-Fevereiro de 2004), pp. 46 e segs.

¹⁰⁶ No mesmo sentido, Mário Esteves de Oliveira (*Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Almedina, 1980, p. 547) pondera que "a razão da consagração do regime da invalidade absoluta está no facto de se reconhecer que certos interesses públicos ou particulares têm uma tal dignidade e relevância que seria aberrante aplicar-lhes o regime da invalidade relativa".

¹⁰⁷ Vieira de Andrade, loc. cit., p. 47.

Aplicando o exposto à situação em análise, também os actos praticados por governos demitidos com violação do disposto n.º 5 do artigo 186.º da CRP não podem deixar de ser nulos, por falta de um elemento essencial traduzido na carência de auctoritas política decorrente da demissão¹⁰⁸.

Trata-se de uma falta de legitimação grave, o que bem se compreende, dado que só a total improdutividade dos actos em causa garante a protecção adequada do interesse público e os fins visados pela Constituição.

Na verdade, o que importa assegurar ou evitar é que os novos governos se vejam confrontados com factos consumados praticados por governos que, fora dos limites constitucionalmente impostos, deixaram de ter (ou ainda não têm) uma legitimação plena para a gestão os negócios públicos¹⁰⁹.

A situação é especialmente grave quando se trata de actos administrativos, pois, tratando-se de actos legislativos, o Presidente da República, através do acto de promulgação, tem oportunidade de aferir a conformidade constitucional do diploma.

Em face do exposto, o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, do Ministro das Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Administração Interna, membros de um governo de gestão, em funções após a sua demissão, operada pelo Decreto do Presidente da República n.º 100-A/2004, de 13 de Dezembro, enferma de nulidade por violação do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição.

X — Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

- 1ª Sem prejuízo da sua adequação técnica e da verificação dos respectivos pressupostos económico-financeiros, a parceria público-privada, organizada, ao abrigo do n.º 15 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de Abril, para constituir instrumento contratual para a aquisição, instalação e manutenção do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), e cujas condições de lançamento foram aprovadas pelo despacho conjunto n.º 734/2003, de 9 de Julho, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Administração Interna, tem

¹⁰⁸ Segundo a cláusula geral inserta no n.º 1 do artigo 132.º do CPA, é nulo o acto a que falte qualquer elemento essencial. Sobre o alcance desta cláusula, cf. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e João Pacheco de Amorim, Código ..., cit., 2.ª ed., pp. 641 e segs.

¹⁰⁹ Nesta circunstância, perante um acto nulo, assiste ao Governo a possibilidade de, não obstante a declaração da sua nulidade nos termos gerais, praticar um outro acto de conteúdo idêntico ao anulado se tal for exigido pela prossecução do interesse público.

- em consideração os pressupostos e requisitos de carácter estritamente jurídico estabelecidos nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, que define o regime jurídico das parcerias público-privadas;
- 2ª Em face dos dados disponíveis, afigura-se que o procedimento relativo à concepção, ao projecto, ao fornecimento, à montagem, à construção, à gestão e à manutenção do SIRESP não revela, até ao acto de adjudicação, a existência de vícios geradores de invalidade dos actos aí praticados susceptíveis de serem ainda tempestivamente impugnados;
 - 3ª Designadamente, ao Conselho Consultivo - que não tem competência para investigar matéria de facto - não foram facultados elementos de facto que permitam ponderar a existência de actuações violadoras do princípio da imparcialidade da Administração;
 - 4ª De acordo com o preceituado no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, o Governo em funções após a sua demissão fica sujeito a um regime jurídico especial, caracterizado por uma substancial limitação da sua capacidade, resultante da demissão e do consequente défice de legitimação, apenas podendo praticar validamente os actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos;
 - 5ª A estrita necessidade a que se refere o n.º 5 do artigo 186.º da Constituição corresponde a uma urgência concreta e datada, traduzida na premência de praticar um certo acto, cujo adiamento comprometeria gravemente a realização do interesse público;
 - 6ª Em face do respectivo procedimento de contratação, o acto de adjudicação do contrato para a aquisição, a instalação e a manutenção do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), concretizado pelo despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, não reveste a natureza de acto estritamente necessário para assegurar a gestão dos negócios públicos;
 - 7ª Assim sendo, o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, do Ministro das Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Administração Interna, membros de um governo de gestão, em funções após a sua demissão, operada pelo Decreto do Presidente da República n.º 100-A/2004, de 13 de Dezembro, enferma de nulidade, por violação do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 28 de Abril de 2005.

José Adriano Machado Souto de Moura - Alberto Esteves Remédio (relator) - João Manuel Silva Miguel - Mário António Mendes Serrano (vencido pelas razões constantes do voto do meu Exmo. Colega Dr. Manuel Pereira Augusto Matos) - Maria Fernanda dos Santos Maçãs - Manuel Joaquim de Oliveira Pinto Hespagnol - Maria de Fátima da Graça Carvalho (vencida pelas razões constantes do voto do meu Exmo. Colega Dr. Manuel Pereira Augusto Matos) - Manuel Pereira Augusto de Matos (com voto de vencido em anexo) - José António Barreto Nunes (vencido pelas razões constantes do voto do meu Exmo. Colega Dr. Manuel Pereira Augusto Matos) - Paulo Armínio de Oliveira e Sá - Mário Gomes Dias (vencido pelas razões constantes do voto do meu Exmo. Colega Dr. Manuel Pereira Augusto Matos).

Declaração de voto

Manuel Pereira Augusto de Matos, vencido, como relator, quanto às conclusões 2.^a, enquanto ressalva o acto de adjudicação, 4.^a, 5.^a, 6.^a e 7.^a, e respectivos fundamentos, pelos motivos constantes do projecto inicial que redigira.

I

1 — No despacho em que se solicita a intervenção deste órgão consultivo, suscita-se a questão relativa à "competência circunstancial do anterior governo para proferir o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro".

O subsequente desenvolvimento será dedicado ao exame desta questão, a qual deriva da circunstância de os subscritores daquele despacho conjunto - o Ministro das Finanças e da Administração Pública e o Ministro da Administração Interna - serem membros do XVI Governo Constitucional, que, na data daquele despacho, se encontrava demitido pelo Decreto do Presidente da República n.º 100-A/2004, de 13 de Dezembro¹, por efeito do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro [artigo 195.º, n.º 1, alínea b), da Constituição]. Esse governo manteve-se nessa situação até 12 de Março de 2005, data da exoneração do Primeiro-Ministro, operada pelo Decreto do Presidente da República n.º 18/2005, de 12 de Março², e da nomeação e posse do Primeiro-Ministro do XVII Governo Constitucional, aquela efectivada pelo Decreto do Presidente da República n.º 19/2005, de 12 de Março³.

2 — O artigo 186.º da Constituição, integrado no título IV dedicado ao Governo, estabelece o seguinte:

"Artigo 186.º

Início e cessação de funções

1 - As funções do Primeiro-Ministro iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração pelo Presidente da República.

2 - As funções dos restantes membros do Governo iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração ou com a exoneração do Primeiro-Ministro.

¹ Publicado no Diário da República, 1.ª série-A, n.º 290, de 13 de Dezembro de 2004.

² Publicado no Diário da República, 1.ª série-A, n.º 50-A, de 12 de Março de 2005.

³ Publicado no mesmo Diário da República.

3 - As funções dos secretários e subsecretários de Estado cessam ainda com a exoneração do respectivo ministro.

4 - Em caso de demissão do Governo, o Primeiro-Ministro do governo cessante é exonerado na data da nomeação e posse do novo primeiro-ministro.

5 - Antes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República, ou após a sua demissão, o Governo limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos."

A questão agora em apreço é a de saber se os actos de aprovação das conclusões do relatório da comissão de avaliação de propostas e de adjudicação do "contrato para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital das redes de emergência e segurança de Portugal" cabem nos limites da competência estabelecidos no n.º 5 do preceito constitucional transcrito.

Os "governos demitidos", os "governos sem programa apreciado" e os "governos demissionários" constituem para Freitas do Amaral modalidades do designado "governo de gestão", definido como "o governo constitucional sujeito a um regime jurídico especial, e designadamente a uma substancial limitação de competência, em virtude da sua demissão ou da falta de apreciação parlamentar do seu programa"⁴.

Examinando o tema dos governos de gestão, António Duarte Silva e Miguel Lobo Antunes sublinham que "[o] princípio da continuidade do Estado, na ordem interna e internacional, contraria a possibilidade de hiatos no exercício do poder - que podem ser mais ou menos extensos no tempo, segundo as circunstâncias políticas do momento e os diversos sistemas de governo -, pelo menos no respeitante à actividade administrativa, ao cumprimento de obrigações internacionais ou à solução de situações de emergência. Daí ser unanimemente entendido, mesmo sem suporte expresso na Constituição, que um governo demitido deve permanecer em funções até ser substituído"⁵.

Todavia, prosseguem os mesmos autores, "[o] equilíbrio entre os vários órgãos de soberania, a dependência do Governo perante o Parlamento e, no nosso país, também perante o PR, leva a considerar que, quando

⁴ Governos de Gestão, 2.ª ed., rev. e actualizada, Principia - Publicações Universitárias e Científicas, 2002, pp. 12 e 13. Para o autor, os governos demitidos correspondem aos "governos que foram objecto de um acto formal de demissão praticado pelo Presidente da República" (ibidem). É esta a modalidade que está subjacente neste segmento do presente parecer.

⁵ "Sobre os governos de gestão", em Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra Editora, 2003, p. 976.

não exista a relação fiduciária em que esse equilíbrio assenta - ou porque ainda não se consumou ou porque foi destruída -, sejam limitados os poderes do Executivo"⁶.

Um governo na situação de demitido "não se encontra na plenitude do seu estatuto, é um governo de gestão [...] com um horizonte de vida necessariamente diverso do de um governo que não tenha perdido a confiança política de um dos órgãos perante os quais é responsável"⁷, sendo, portanto, compreensíveis os limites colocados à acção governamental.

3 — A propósito da delimitação das competências de um governo de gestão, sem base presidencial ou parlamentar de confiança, Jorge Miranda, escrevendo antes das alterações introduzidas na revisão constitucional de 1982 ao então artigo 189.º da Constituição (correspondente ao actual artigo 186.º)⁸, entende que tal governo "não pode adoptar directrizes ou providências que correspondam a uma nova definição política do País", sem que, todavia, isso implique confiná-lo à mera função administrativa⁹. "A priori, nada impede", prossegue este autor, "que o Governo pratique actos da função política ou da função legislativa (-) e o princípio da continuidade do Estado, designadamente na ordem internacional, poderá mesmo exigí-lo. Não é a natureza jurídica das competências que conta, é o alcance político dos actos em concreto [...] atentas as necessidades do País"¹⁰.

Debruçando-se sobre o mesmo tema, à luz do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, acima reproduzido, Freitas do Amaral, tomando por base o critério das funções do Estado, conclui que "os governos de gestão devem poder praticar todos os actos compreendidos na função administrativa,

⁶ Ibidem.

⁷ V. Jorge Miranda, "A competência do Governo na Constituição de 1976", em Estudos sobre a Constituição, 3.º vol., Livraria Petrony, 1979, pp. 633 e segs.

⁸ O artigo 189.º da Constituição, na sua versão original, dispunha, no n.º 4, o seguinte: "Em caso de demissão, os membros do governo cessante permanecerão em funções até à posse do novo governo." Na revisão constitucional de 1982, além de outras alterações introduzidas ao artigo 189.º, foi-lhe aditado o n.º 5, cuja redacção se mantém.

⁹ Ob. cit., pp. 650 e 651.

¹⁰ Ibidem. O autor defende uma perspectiva ampla para o enquadramento teórico da questão, mantendo o mesmo entendimento quanto aos poderes do governo de gestão. Mais ampliativamente, v. o parecer deste Conselho n.º 213/78, de 13 de Dezembro (Diário da República, 2.ª série, n.º 21, de 25 de Janeiro de 1979), com as seguintes conclusões:

"1.ª Em caso de demissão, e enquanto se mantiver em funções, o Governo conserva a competência prevista nos artigos 200.º e seguintes da Constituição.

2.ª O exercício concreto da competência do Governo, nas condições referidas na conclusão anterior, deve ter por base um juízo de legitimidade política relativa ao acto a praticar."

excepção feita aos chamados actos de alta administração ou de administração extraordinária, que só serão legítimos em caso de urgência"¹¹.

No enquadramento da competência dos governos de gestão, este autor distingue os actos absolutamente proibidos, os actos genericamente permitidos e os actos relativamente proibidos.

Nos actos absolutamente proibidos têm cabimento vários tipos de actos, seja qual for a função do Estado em que se integrem: i) os actos de execução do programa do Governo; ii) os actos contraditórios com os fundamentos da demissão; iii) os actos que traduzam uma inovação política fundamental ou comportem uma limitação significativa da liberdade de decisão do governo seguinte; iv) os actos de utilização de autorizações legislativas; v) de um modo geral, todos os actos que não possam ser qualificados, em face da Constituição, como "actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos"¹².

Nos actos genericamente permitidos incluem-se os actos da função administrativa, com excepção dos actos de alta administração ou de administração extraordinária.

Nos actos relativamente proibidos integram-se os actos em princípio proibidos mas que, a título excepcional e em determinadas condições, devem ser considerados permitidos: i) os actos de alta administração ou de administração extraordinária; ii) os actos políticos e legislativos em geral que não sejam absolutamente proibidos¹³.

Quanto aos actos relativamente proibidos, o autor que vimos acompanhando considera que a sua prática por um governo de gestão estará legitimada desde que se verifiquem as seguintes condições: i) a necessidade do acto a praticar; ii) a urgência da sua prática; iii) a fundamentação expressa¹⁴.

Como António Duarte Silva e Miguel Lobo Antunes sublinham, a revisão constitucional de 1982 teve a preocupação de formular um estatuto global para o início e cessação de funções do Governo, mas não avançou com qualquer diferenciação (jurídica e ou política) dessas situações. "Sobre a determinação da competência do governo de gestão ficou-se por uma fórmula simultaneamente maleável (pode praticar os actos de todas as funções) e condicionada por um duplo limite (a sua competência está limitada pela estrita necessidade, por um lado, e pela gestão dos negócios públicos, por outro)¹⁵.

¹¹ Governos de Gestão, cit., p. 33.

¹² Idem, pp. 34 e 35.

¹³ Idem, ibidem.

¹⁴ Idem, p. 37.

¹⁵ Ob. cit., p. 962.

Quanto à estrita necessidade do acto a praticar, a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem feito corresponder o seu conceito essencialmente ao da inadiabilidade ou da urgência: "perante certa situação dos negócios públicos, o Governo terá naquela altura de dar um acto de resposta"¹⁶.

Para J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira a definição do conceito de estrita necessidade "há-de encontrar-se fundamentalmente a partir de dois índices: a) a importância significativa dos interesses em causa, em tais termos que a omissão do acto afectasse de forma relevante a gestão dos negócios públicos; b) a inadiabilidade, ou seja, impossibilidade de, sem grave prejuízo, deixar a resolução do assunto para o novo governo"¹⁷.

4 — O acto de adjudicação do contrato em causa nesta consulta, corporizado no despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, configura, indiscutivelmente, um acto administrativo praticado no exercício da função administrativa definida, segundo João Caupers, como a função que, no respeito pelo quadro legal e sob a direcção dos representantes da colectividade, desenvolve as actividades necessárias à satisfação das necessidades colectivas¹⁸.

"A actividade em que se consubstancia a função administrativa é multiforme, abrangendo designadamente a produção de bens e a prestação de serviços, bem como as actuações que visem a obtenção e gestão dos recursos materiais e humanos a alocar ao seu desenvolvimento; o seu âmbito concreto varia em função dos interesses públicos que em cada momento histórico sejam constitucional e legislativamente considerados relevantes"¹⁹. Esta função compreende, pois, a actividade pública contínua destinada a satisfazer as necessidades colectivas em cada momento seleccionadas.

Posto isto, resta verificar se se encontra preenchido o pressuposto da estrita necessidade, prescrito no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, aferido, essencialmente, em função da inadiabilidade ou da urgência do acto a praticar.

¹⁶ Do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 56/84 (Diário da República, 2.ª série, de 9 de Agosto de 1984). V. Acórdão do mesmo Tribunal n.º 65/2002, de 8 de Fevereiro de 2002 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos), onde se procede ao balanço da jurisprudência constitucional sobre esta matéria.

¹⁷ Ob. cit., p. 743.

¹⁸ Introdução ao Direito Administrativo, 6.ª ed., Âncora Editora, 2001, p. 40.

¹⁹ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, ob. cit., p. 35.

5 — No despacho conjunto n.º 219/2005, os membros do Governo que o subscrevem dão nota da urgência quanto à implementação do SIRESP, assinalando que essa natureza fora já reconhecida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002. Assinalam ainda, neste âmbito, que a adjudicação do contrato "se revela como acto de gestão corrente, em função da sua natureza imprescindível e inadiável, atendendo à imperiosa urgência da implementação, em tempo útil, do SIRESP".

O Sr. Auditor Jurídico no Ministério da Administração Interna, no parecer elaborado em confirmação do que emitira, oralmente, e em momento anterior ao da prolação daquele despacho conjunto²⁰, considerando que "o enquadramento jurídico dos factos atrás resumidos ["pressupostos de facto tidos em consideração na análise da questão"]²¹ obedeceu, no essencial, ao disposto no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição da República Portuguesa", acrescentando que o preceito "não estabelece qualquer limite à natureza dos actos que podem ser praticados por um governo demitido ou por um novo governo ainda não plenamente empossado pela Assembleia da República"; que, "independentemente da natureza desses actos [...], para além dos casos expressamente proibidos por lei (como acontece, por exemplo, com a nomeação de dirigentes de grau 1), o que releva é que eles sejam estritamente necessários"; que "[a] estrita necessidade afere-se, em primeiro lugar, pela importância significativa dos interesses em causa, afigurando-se desnecessário, face aos elementos retirados da fundamentação das três resoluções do Conselho de Ministros [...], acrescentar seja o que for para reafirmar a importância vital da concretização do projecto em exame,"; que "[e]m segundo lugar, a estrita necessidade afere-se pela inadivibilidade, ou seja, pela previsão, nas concretas circunstâncias em que o acto deve ser praticado, de que o seu adiamento poderá acarretar graves prejuízos".

6 — A necessidade da existência de uma rede única de comunicações encontra-se bem sublinhada nas resoluções do Conselho de Ministros já referidas.

Como se afirma na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2002, uma rede única "permite satisfazer, de forma eficiente, os requisitos opera-

²⁰ Parecer n.º 203-G/2005, de 4 de Abril de 2005 [processo M/546, de 31 de Março de 2005 (processo n.º 3 11/2003-MAI)], entretanto enviado.

²¹ Pressupostos registados no n.º 4 do parecer. A questão fora colocada pelo então Ministro da Administração Interna com o seguinte enunciado: "Tendo em consideração que a Assembleia da República tinha sido dissolvida e o Governo tinha sido demitido, caberia nos seus poderes de gestão dos negócios públicos o acto de aprovação do relatório e de acolhimento da proposta de adjudicação, cuja prática, no caso, era da competência conjunta do MAI e do MFAP?"

cionais dos serviços de emergência e segurança ao nível da qualidade, fiabilidade e segurança das comunicações". Previamente, na mesma resolução, depois de se sublinhar que as comunicações constituem "instrumento basilar para o exercício eficiente da sua actividade" pelas várias entidades, "tuteladas por diferentes ministérios", que exercem atribuições nos domínios da emergência e da segurança, o Conselho de Ministros constata que "a situação actual das diferentes redes de comunicações, de emergência e de segurança, suscita problemas derivados da vida útil dos equipamentos utilizados, da tecnologia analógica que as suportam e da fragmentação/ausência de integração das principais funcionalidades".

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003 constata igualmente a mesma situação de necessidade na implementação de uma rede única, partilhada pelas várias entidades com atribuições nas áreas da emergência e da segurança, "que permitirá, em caso de emergência, a centralização do comando e da coordenação das diversas forças e serviços de segurança". Uma rede com este perfil permitirá ainda satisfazer, de forma eficiente, os requisitos operacionais das forças e serviços de emergência e de segurança, "garantindo a qualidade, a fiabilidade e a segurança das comunicações, bem como a racionalidade dos meios e recursos existentes".

Perante a descrita situação de facto vigente no domínio das comunicações entre as entidades e serviços que actuam nas áreas da emergência e da segurança, caracterizada pela diversidade, fragmentação e pela sua não interoperabilidade, consideramos urgente e inadiável a adopção pelo Estado-Administração de um sistema único, baseado numa só infra-estrutura, nacional e partilhado, capaz de assegurar a satisfação das necessidades de comunicações das forças e serviços de emergência e de segurança, satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre as diversas forças e serviços e, em caso de emergência, permitir a centralização do comando e da coordenação.

Estando em causa aspectos essenciais e prementes no domínio da emergência e da segurança, e encontrando-se findo o prévio procedimento administrativo, a aprovação do relatório da comissão de avaliação das propostas e a adjudicação do contrato para a concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do sistema integrado de tecnologia trunking digital das redes de emergência e segurança de Portugal, através do despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, configuram-se como actos inadiáveis e urgentes.

Neste contexto, cumpre concluir pelo preenchimento do requisito constitucional da estrita necessidade quanto à prática daqueles actos, não violando o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, a norma contida no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição.

II

Em face do exposto, e relativamente à posição que obteve vencimento, formulara no mesmo projecto, as seguintes conclusões:

- "2ª O procedimento relativo à concepção, projecto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do SIRESP, não revela a existência de vícios geradores de invalidade dos actos aí praticados;
- 3ª Aceita-se como necessária, urgente e inadiável a adopção de um sistema como o definido, para o SIRESP, pelo n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003: sistema único, baseado numa só infra-estrutura de telecomunicações nacional, partilhado, que deve assegurar a satisfação das necessidades de comunicações das forças e serviços de emergência e de segurança, satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre as diversas forças e serviços e, em caso de emergência, permitir a centralização do comando e da coordenação;
- 4ª Considerando-se preenchido o requisito da estrita necessidade, prescrito no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, o despacho conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro, do Ministro das Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Administração Interna, membros de um governo de gestão, em funções após a sua demissão, operada pelo Decreto do Presidente da República n.º 100-A/2004, de 13 de Dezembro, não infringe aquela norma constitucional."

Manuel Pereira Augusto de Matos.

(Este parecer foi homologado por despacho de S. Ex.ª o Ministro de Estado e da Administração Interna de 4 de Maio de 2005.)

Está conforme.

Lisboa, 11 de Maio de 2005. - O Secretário, Carlos José de Sousa Mendes.

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN/JUN.2005

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DOMÍNIO COMUNITÁRIO

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de controlo da aplicação em Portugal dos recursos financeiros comunitários.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de Janeiro a Junho de 2005, 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 Contratação Pública*

O Tribunal de Contas português participou em Dublin, no dia 24 de Março, na Reunião do *Grupo de Trabalho sobre Contratação Pública*, e de cuja Agenda constavam a análise dos seguintes temas:

- Apresentação e acordo sobre a agenda;
- A Resolução sobre a implementação do grupo de trabalho;
- Trabalho em subgrupos para definição dos objectivos a curto prazo;
- Comunicação dos resultados dos trabalhos dos subgrupos ao grupo de trabalho;
- Conclusões da reunião.

1.3. Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Gestão e Controlo dos Fundos Estruturais

O Tribunal de Contas português participou em Bona, nos dias 19 e 20 de Abril, na Reunião do *Grupo de Trabalho sobre a Gestão e Controlo dos Fundos Estruturais*, que tem por objectivo a elaboração de um relatório conjunto sobre a análise dos processos de identificação, relato e acompanhamento (“follow-up”) de irregularidades.

1.4. Visita ao Tribunal de Contas Europeu

Nos dias 10 a 14 de Maio, uma Delegação do Tribunal de Contas efectuou uma visita de trabalho ao Tribunal de Contas Europeu (TCE), com o objectivo permitir aos responsáveis pela coordenação e aos técnicos do Sector de Auditoria III, afectos à área de controlo da aplicação dos fundos comunitários e acompanhamento das auditorias do Tribunal de Contas Europeu em Portugal, a análise das seguintes questões:

- Apresentação geral do TCE (competências, estrutura organizativa na sequências do alargamento da UE e políticas e normas de auditoria);
- Natureza do controlo do TCE e respectivas metodologias específicas utilizadas no âmbito do FEOGA-Garantia e dos Fundos Estruturais e de Coesão;
- Declaração sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras da UE e sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes, ou *DAS – Déclaration d’Assurance*;
- Articulação e cooperação entre o TCE as ISC dos Estados-membros da União (controles nos Estados-Membros e exercício do contraditório, Grupos de Trabalho entre o TCE e as ISC nacionais, bem como outros aspectos da cooperação).

1.5. 1.^a Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português participou em Cracóvia, nos dias 16 e 17 de Maio, na 1.^a Reunião dos Agentes de Ligação.

A ordem de trabalhos desta Reunião compreendeu a análise dos seguintes pontos:

- Aprovação da Ordem de Trabalhos;
- Aprovação da acta da reunião anterior;
- Actividade da “Task Force” dos Agentes de Ligação;
- Declaração (“Statement”) sobre a missão do Comité de Contacto;
- Reforço da comunicação externa;
- Papel e mandato do Presidente do Comité de Contacto “a realizar” (“Acting Chair”);
- Secretariado Administrativo;
- Página na Internet do Comité de Contacto;
- Contribuição financeira para as reuniões do Comité de Contacto e dos Agentes de Ligação nos Estados-membros;
- Línguas de trabalho;
- Ordem de trabalhos para a reunião do Comité de Contacto de Estocolmo;
- Pareceres e propostas das ISC sobre a organização de missões de controlo;
- Auditoria conjunta aos fundos estruturais;
- Mercados Públicos (“Public Procurement”)
- Actividades na área do IVA;
- Relatórios das ISC nacionais sobre gestão dos fundos comunitários;
- Grupo de Trabalho sobre actividades de auditoria;
- Rede de peritos em controlo agrícola;
- Análise de procedimentos dos Parlamento nacionais relativamente aos relatórios das ISC;
- “Rede de Cooperação” entre as ISC da Albânia, Bulgária, Croácia, Roménia, Turquia, Tribunal de Contas Europeu e SIGMA;
- Informações sobre o Comité de Formação da EUROSAI.

1.6. 1.ª Reunião do Subgrupo de Trabalho sobre Contratação Pública

No dia 7 de Junho, teve lugar em Bona, uma reunião de trabalho do subgrupo 2 do Grupo de Trabalho sobre a Contratação Pública, na qual o Tribunal de Contas participou.

Nesta reunião foi feita a clarificação do objectivo do subgrupo, o qual consiste na construção de um questionário para utilização futura dos auditores das várias ISC em matéria de contratação pública, abrangendo bens e serviços e empreitadas de obras públicas, nos aspectos regulados pela Directiva n.º 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março de 2004.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no 1.º semestre de 2005, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Visita ao Tribunal de Contas da Professora Doutora Stéphanie Flizot

De 2 a 4 de Fevereiro, visitou o Tribunal de Contas a Senhora Professora Doutora Stéphanie Flizot, como bolseira do Tribunal de Contas francês, no âmbito da preparação de um estudo de direito comparado sobre responsabilidade financeira, tendo proferido uma conferência no dia 4, no Auditório do Tribunal, sobre o tema *A responsabilidade Financeira em França: situação actual e perspectivas de reforma*.

2.1.2. Visita a Portugal do Ministro do Tribunal de Contas da União, do Brasil, Dr. Marcos Vilaça

No âmbito da visita que o Senhor Ministro Marcos Vilaça efectuou a Portugal no mês de Fevereiro, foi realizada uma

reunião no Tribunal de Contas com o objectivo de serem discutidos diversos assuntos de interesse comum, em particular os incluídos no quadro da CPLP.

2.1.3. Visita ao Tribunal de Contas de uma equipa técnica da ISC da Holanda na área dos Fundos Comunitários

Nos dias 17 e 18 de Fevereiro uma equipa técnica da ISC da Holanda deslocou-se ao Tribunal de Contas para efectuar uma visita de estudo na área dos Fundos Comunitários.

2.1.4. Visita ao Tribunal de Contas do Tribunal de Contas francês

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 25 de Fevereiro, um Conselheiro do Tribunal de Contas francês, com o objectivo de tratar de diversos assuntos relacionados com ambas as Instituições.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da Eslováquia

Uma Delegação do Tribunal de Contas da Eslováquia, chefiada pelo seu Vice-Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, nos dias 14 e 15 de Março, durante a qual foram efectuadas várias sessões de trabalho tendo em vista conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.6. Colóquio sobre Finanças Públicas e Responsabilidade. A outra reforma

Organizado pelo Tribunal de Contas francês, o Tribunal de Contas português participou em Paris, nos dias 5 e 6 de Abril, no *Colóquio sobre Finanças Públicas e Responsabilidade. A outra reforma*.

2.1.7. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação da Auditoria Geral da China

Uma Delegação da Auditoria Geral da China visitou o Tribunal de Contas português de 10 a 14 de Abril, com o objectivo

de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.8. Encontro Técnico do Sistema de Tribunais de Contas do Brasil

Organizado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (no âmbito das comemorações dos seus 90 anos) e com o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICOM) e do Instituto Rui Barbosa, o Tribunal de Contas português participou em Salvador, nos dias 16 a 18 de Maio, no *Encontro Técnico do Sistema de Tribunais de Contas do Brasil: A capacitação dos profissionais de auditoria e o desenvolvimento das instituições de controle externo*.

2.1.9. Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde de uma equipa técnica na área das autarquias locais

Na sequência do pedido formulado pelo Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, dois técnicos do Tribunal de Contas deslocaram-se àquele Tribunal, de 28 de Maio a 11 de Junho, para ministrarem uma acção de formação na área das autarquias locais.

2.1.10. Visita ao Tribunal de Contas dos Presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e da Bahia

Visitaram o Tribunal de Contas, nos dias 19 e 20 de Junho, os Presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e da Bahia, durante a qual foram tratados diversos assuntos de carácter bilateral.

2.1.11. Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

No âmbito da cooperação com as Instituições congéneres dos Países de língua portuguesa, deslocou-se ao Tribunal de Contas, de 14 a 30 de Junho, a Directora dos Serviços Administrativos e Financeiros do Tribunal de Contas de Cabo Verde, para efectuar um estágio nas diversas áreas de actuação do nosso Tribunal.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. *EUROSAI – 3.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre as tecnologias de informação*

O Tribunal de Contas português participou em Nicósia, Chipre, nos dias 14 e 15 de Fevereiro, na 3.ª Reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação (EUROSAI IT Working Group)*, que teve como objectivos, por um lado, discutir os resultados e os passos seguintes relativos aos projectos em curso, e por outro, analisar o Relatório de Progresso, a Proposta do Plano de Acção 2005-2008 e a Proposta de Resolução a serem presentes ao Congresso EUROSAI, a realizar em Bona, em Maio de 2005.

2.2.2. **XII Reunião do Comité de Formação da EUROSAI**

O Tribunal de Contas português participou em Praga, República Checa, nos dias 14 e 15 de Março, na XII 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.

2.2.3. **INTOSAI – 53.ª A Reunião do Conselho Directivo**

O Tribunal participou, no dia 18 de Março, em Budapeste, na 53.ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI (reunião extraordinária).

Os principais assuntos da *Ordem do dia* respeitaram ao desenvolvimento, “follow up” das deliberações do Congresso, no que respeita ao *Plano Estratégico da INTOSAI 2005-2010*, em especial:

- Designação dos Agentes de Ligação dos Objectivos 1, 2 e 3;
- Designação dos Presidentes de Comissão para os Objectivos 1 e 2;
- Designação do Director de Planificação Estratégica

Salienta-se que o Tribunal de Contas de Portugal foi eleito Agente de Ligação relativamente ao Objectivo 1.

2.2.4. Reunião anual da *F-16 SAI Conference*

Realizou-se em Bruxelas, no dia 9 de Maio, a reunião anual da *F-16 SAI Conference* – órgão de fiscalização composto pelas ISC dos Estados signatários do F-16 *MNFP – Multi-national Fighter Program* relativo à cooperação na produção e pós produção do avião de caça *F-16*, na qual o Tribunal de Contas participou.

Os trabalhos desta reunião centraram-se no exame da resposta dada pelo *Comptroller General* do GAO, à carta que lhe foi endereçada pelo Presidente do *F-16 SAI Conference*, na qual fazia-se o ponto de situação da informação disponível na *F-16 SAI Conference* sobre os montantes financeiros por acertar/recuperar decorrentes dos dispositivos financeiros contratuais relativos aos custos de desenvolvimento não recorrentes e solicitava-se informação sobre o ponto de vista do GAO quanto à posição da *US Air Force* relativamente aos acordos F-16 MNFP e quanto às directivas do *DoD – Department of Defense*.

2.2.5. Reunião dos representantes das Instituições Supremas de Controlo Financeiro dos Países da NATO

Realizou-se em Bruxelas, no dia 10 de Maio, 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 e a formulação de comentários e sugestões sobre o Relatório Anual de Actividades do *IBAN – International Board of Auditors for NATO*.

2.2.6. Reunião dos Agentes de Ligação do Objectivo 1 do Plano Estratégico da INTOSAI 2005-2010

O Tribunal de Contas de Portugal organizou em Lisboa, no dia 16 de Março, uma reunião dos Agentes de Ligação do Objecti-

vo 1 do Plano Estratégico da INTOSAI, que contou com a seguinte agenda:

- Procedimentos a adoptar pelos Presidentes, Agentes de Ligação e Subcomités;
- Uso da tecnologia e mecanismos de comunicação;
- Como informar o Conselho Directivo;
- Ponderação do desempenho do Plano Estratégico;
- Discussão dos termos de referência, estratégica e plano de trabalho, do Comité das normas de contabilidade;
- Clarificação da decisão, eficiência e oportunidade.

Salienta-se que o Tribunal de Contas foi eleito Agente de Ligação do Objectivo 1 do Plano Estratégico da INTOSAI, na 53.ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI (reunião extraordinária), realizada em Budapeste, no dia 18 de Março de 2005.

2.2.7. VI Congresso e Reuniões do Conselho Directivo da EUROSAI

Uma Delegação do Tribunal de Contas de Portugal, chefiada pelo Vice-Presidente participou em Bona, nos dias 29 de Maio a 2 de Junho, no VI Congresso e em duas Reuniões do Conselho Directivo da EUROSAI. - *European Organisation of Supreme Audit Institutions*, Organização regional da INTOSAI de que o Tribunal é membro fundador, sendo também actualmente membro observador do seu Conselho Directivo (até 2007), por ser membro do Conselho Directivo da INTOSAI.

Este Congresso debruçou-se sobre o Tema *A auditoria das receitas públicas*, com três subtemas:

- 1.º *O significado das receitas públicas para os gestores públicos e para a autoridade orçamental (Parlamento);*
- 2.º *A auditoria das receitas públicas: A função das ISC ao longo do ciclo orçamental;*
- 3.º *A auditoria das receitas públicas: perspectivas e impacto.*

O Tribunal de Contas de Portugal participou na preparação do subtema 1, com as ISC da Holanda, da Áustria e da Lituânia.

No início e no final do Congresso tiveram lugares reuniões do Conselho Directivo, respectivamente, para preparação e execução das deliberações do Congresso.

2.2.8. Reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 2 e 3 de Junho, em Sófia, na Reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI que, de acordo com as deliberações tomadas na sua reunião de 2002, desenvolve os seus trabalhos em duas vertentes, a formação do pessoal das SAI e a investigação em auditoria de dívida pública.

Nesta reunião foram ainda apresentados os seguintes estudos:

- Análise comparada da legislação sobre dívida pública (Portugal);
- Dívida pública contingente (Reino Unido);
- Instruções para a utilização de testes substantivos (EUA);
- Auditoria do desempenho da dívida pública (México).

2.2.9. XV Assembleia Geral da OLACEFS

Realizou-se em El Salvador, nos dias 6 a 10 de Junho, a *XV 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 4 Sessões Plenárias Técnicas subordinadas aos Temas:

Tema I – *Perspectivas de avanço na área da auditoria ambiental* (Relator: TCU Brasil);

- Tema II – *Crêterios para avalia o estratégia da gestão das ISC* (Relator: ISC da Bolívia);
- Tema III – *A auditoria forense, ferramenta das ISC na luta contra a corrup o* (Relator: ISC do Equador);
- Tema IV – *Desafios para as ISC no quadro do desenvolvimento vertiginoso das tecnologias*

2.2.10. *EURORAI – Seminário sobre o controlo dos estabelecimentos de ensino*

O Tribunal de Contas português participou em Karlsruhe, Alemanha, no dia 10 de Junho, no Seminário da *EURORAI (European Organization of Regional Audit Institutions) sobre o controlo dos estabelecimentos de ensino*.

2.2.11. *ATRICON – Visita ao Tribunal de Contas*

Visitaram o Tribunal de Contas, no dia 14 de Junho, os Senhores Conselheiros Carlos Pinna de Assis e Flávio Régis de Moura e Castro, em representa o da *ATRICON – Associa o de Tribunais de Contas do Brasil*, tendo como objectivo a análise da coopera o existente entre ambas as Institui es.

2.2.12. *EUROSAI – Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informa o*

O Tribunal de Contas português organizou em Lisboa, nos dias 14 e 15 de Junho, uma reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informa o (EUROSAI IT Working Group, do Subgrupo 2)*, que teve como objectivo a organiza o do trabalho, a defini o do seu âmbito, o estabelecimento de uma metodologia, bem como a aprova o da respectiva programa o e plano de trabalhos.

HISTÓRIA E CULTURA

O CORONELISMO NO NORDESTE BRASILEIRO*

Marcos Vinícios Vilaça**

* Discurso na Academia Internacional da Cultura Portuguesa – 29.10.2003, em Lisboa.

** Ministro do Tribunal de Contas da União do Brasil; Membro da Academia Brasileira de Letras; Membro da Academia das Ciências de Lisboa.

Ao tomar posse no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro emiti um juízo que sinto devo repeti-lo aqui.

Cada um de nós é como que um instituto histórico. Trazemos conosco referências de paisagens, de passagens, de fatos, de fotos, de memórias e até o esforço pela desmemória daquilo que machuca recordar. Trazemos conosco os livros, os papéis velhos, notas sobrantes e sobras valiosas, tudo formando a nossa história e a história do mundo. Um mundo de certidões, de datas, de gente.

Somos espécie de amautas, aquela categoria social dos incas, encarregados de zelar pelos feitos e cronologias.

E como o tempo tem carícias com as coisas antigas, descem memória abaixo esses afagos, para que a gente prossiga acarinhando-as, a fim de que a luz da vida não adoença, nem se canse de tantos dias e evite que sejam meros acasos quaisquer ocasos.

Pois eu também sou um acúmulo de sensações, só que, agora, maior. Passei a ser um semi-provecto, de uns tempos para cá.

Dentro desta Academia, usufruo do passado e do presente do Brasil para refletir sobre o seu amanhã, falando-lhes do que tem muito a ver com os valores da paisagem humana do nordeste brasileiro.

Cultivá-la não é “cultivar o deserto / como um pomar às avessas”, pois não se restringe a um ato de receber ou conservar. Antes, é ato criativo da permanente concepção. Não é nunca capítulo de pessimismo. Pode ser de utopias, mas como haverá progresso sem utopias?

Esta é a riqueza intemporal, feita também de perplexidade e resistência, sempre que a tanto isto se fez necessário.

Esta, a lição maior de sua trajetória, que nada tem de mero espelho em espelho refletido.

Rilke disse que “o futuro nos penetra para se transformar em nós mesmos, muito antes que aconteça”.

É assim que entendo existir na Academia Internacional da Cultura Portuguesa espaço legítimo para que se possa oferecer o contributo necessário à convivência neste século novo, tais como: compatibilizar autonomia individual, liberdade, igualdade de oportunidade, combate à exclusão, esforço de inclusão, solidariedade cívica, resposta às exigências da competitividade e da mobilidade, novas formas de planejamento estratégico, de avaliação prospectiva, de diferenciação qualitativa.

Enfim, a concertação pela igualdade e justiça.

É assim que concebo o tempo trívio de que falou Gilberto Freyre e, afinal de contas, até sabemos que os vinhedos temperados da Europa e os palmeirais pre-saarianos fecundam-se mutuamente.

E o poeta poetou: “Escalamos a nossa própria treva, para assim definir / As linhas de um rosto medido a prumo”.

Sinto em mim uma certa completude, maior, na verdade, do que sou. Atingi-a nesta tarde ao ser aqui admitido. Começou essa modelagem, quando por tantas vezes me enlacei nos valores portugueses, presentes na minha terra; presentes no mundo que o português criou; presentes em minhas tarefas oficiais e acadêmicas; presentes no ato gratuito de querer bem às raízes do que sou, ao dizer claramente que descendo de gente do Norte.

Lá, perto de Braga, há um lugarejo chamado Vilaça. Fui lá, olhei tudo direitinho. Fotografei. Imaginei o seguinte: talvez já tivesse andando ali aquele espertíssimo Vilaça, de Os Maias, hábil em acudir ao Carlos após o enterro do Afonso, dizendo-lhe que, apesar dos solavancos, o restante do patrimônio familiar se não confortava de todo, confortava de muito.

Decidi-me. Sou também um Vilaça e devo entrar com ação de reintegração de posse. E aquela aldeia uma vez minha, acabarei por transferi-lá aos netos, José, Ilanna, Vinicius e Otaviano. Até já pretendo conseguir a cumplicidade do Professor Ernâni Lopes, para me socorrer, como procurador bastante, nessas pretensões.

Aí se completará, gostosamente, a minha lusitanidade.

Nem preciso dizer de como eu e minha outridade, Maria do Carmo, estamos gratíssimos aos Acadêmicos. Além do mais, cheguei a um ponto da vida em que, sofrida a dor sem tamanho e sem remédio da perda de uma neta e do pai, de um filho amado e amigo insuperável, que me deixou de coração arranhado para sempre, suspenso em lágrimas, triste como um vencido, necessito repetir Yeats, até me convencer:

“..... já não me cega o destino do homem,
E posso encontrar sob os ramos do amor e do ódio,
E nas mais simples coisas que vivem apenas um dia,
A eterna beleza errante, errando ainda”.

E o que lhes poderia oferecer como do eu profundo? Ninguém duvida de que seja algo cheirando a Brasil e, sendo brasileiro, com o sabor de Pernambuco. Pernambuco de Ana Joaquina, madrinha de Eça. Pernambuco de Mateus, o preto que certamente como seu amigo fraterno, influenciou-o no arredondamento da frase, à brasileira.

Persisto no tema que é objeto de uma paixão intelectual e cenário da vida de menino e moço, nas barrancas do rio Capibaribe, “espelho do meu sonhar”, rio que João Cabral de Melo Neto internacionalizou e que aos meus olhos é maior que o Amazonas e o Tejo, juntos.

Quero falar, como forma respeitante das várias facetas de que a cultura de acento português foi permitindo nascesse pelo mundo inteiro, de um fenômeno de mandonismo social, econômico e político, enquadrado na modelagem da sociedade patriarcal que se formou no Nordeste do meu país.

Observo, inicialmente, que tratarei desse fenômeno no espaço pernambucano, onde a família patriarcal e o Estado se confundiram ou se formaram no conúbio, de que fala o escritor Marco-Aurélio de Alcântara ao tratar da lusitanidade predominante em nossa cultura, também geradora do coronelismo em sua expressão singular.

E o que direi se funda no livro Coronel, Coronéis, parceria minha com Roberto Cavalcanti de Albuquerque, avalizado por várias edições no Brasil e em inglês, espanhol, francês e italiano. Proximamente, em alemão.

O Estado de Pernambuco (98 mil quilômetros quadrados, população de 7,9 milhões e PIB da ordem de 23 bilhões de dólares), onde viveram os coronéis que desejo apresentar-lhes, ocupa no Nordeste posição de relativa centralidade – não apenas do ponto de vista geográfico como sob o aspecto histórico-cultural.

Nesse Estado, à medida que se avança do mar para o interior, se distinguem claramente três regiões: a Mata úmida, o Agreste semi-úmido e o Sertão semi-árido.

Pode-se dizer que Pernambuco é um dos mais brasileiros dos Estados do país. Mais brasileiro no sentido de expressar melhor, e mais inequivocamente, valores, tradições, modos de pensar, sentir e agir próprios das três principais matrizes culturais que, a partir da colonização, moldaram a cultura nacional – a portuguesa, que é dominante, a africana e a indígena, bem como suas interpenetrações.

Em 1535, os nobres portugueses Duarte Coelho Pereira, donatário da Capitânia de Pernambuco, sua mulher, Brites de Albuquerque, e seu cunhado Jerônimo de Albuquerque, fundaram a bela vila de Olinda, o marco inicial, o símbolo mais expressivo e um dos principais pólos irradiadores da colonização lusitana no Nordeste. Chamo-a de Olinda, Olindíssima.

Como Secretário Nacional da Cultura coube-me concluir o processo do seu reconhecimento pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade. A proposta e o início do trabalho foram do meu amigo, conterrâneo e antecessor, o grande brasileiro Aloisio Magalhães.

O açúcar comandou, desde o século XVI, a história do Nordeste: a ocupação e o povoamento da terra, o apogeu e o declínio da riqueza, o fausto ou a miséria na vida; a glória ou a submissão na luta. Olinda e Pernambuco foram seu epicentro.

A marcha da colonização seguiu o caminho sinuoso dos rios, ocupando as várzeas com os canaviais, as terras mais altas com as casas-grandes e os engenhos de açúcar. Olinda e seu porto natural, o Recife, situado uns seis quilômetros ao sul, cresceram, prosperaram. Foram projeções austrais da expansão portuguesa. A Zona da Mata pernambucana, mais larga ao sul de Olinda e estreitando-se para o norte, foi povoada rapidamente. Formou-se nela, pujante, a primeira empresa agrícola de vulto das Américas.

A partir de meados do século XVII, o colonizador adentrou-se pelo interior, alcançando o Agreste sub-úmido. Povoou-o esparsamente, ocupando a maior parte de suas terras com a agricultura de subsistência e, principalmente, com a pecuária bovina.

Entre fins do século XVII e primeira metade do século XVIII, deu-se uma temerária incursão pelo Sertão recôndito, impulsionada pelo gosto da aventura, pela volúpia da conquista, pela curiosidade em conhecer a terra e seus recursos, sondar horizonte que parecia não ter limites, à medida que o clima se tornava mais seco, a paisagem, mais inóspita.

Em muitos casos, foi o boi, criado à solta, que avançou, nos anos mais secos, em persistente busca de novos pastos, guiado pelo impulso de sobrevivência: o homem apenas seguiu a boiada.

Uma das características mais intrigantes dessa rápida e excessiva ocupação dos trópicos semi-áridos brasileiros é que ela se configurou como um avanço sem retorno, uma ida sem volta. Resistiu a tudo, sem arredar o pé. Faltava-lhe alternativas. E sobrava-lhe resignação e capacidade de enfrentar privações e sofrimentos.

Os dois traços culturais que emergiram dessa saga colonizadora dos sertões do Nordeste – o impulso desbravador dos portugueses e seus descendentes (muitos já mestiços, sendo sobretudo caboclos, ou seja, tendo sangue luso e indígena) e, paradoxalmente, sua resignada capacidade de resistência, quase passiva, ao infortúnio – explicam muito dos mundos que, quase dois séculos mais tarde, vão ser protagonizados pelos coronéis.

O fenômeno é o do coronelismo.

No espaço pernambucano cuidarei dos coronéis do boi, da área do semi-árido, em contraponto aos coronéis do açúcar, que guardam em relação àqueles a ancestralidade de uns duzentos anos, só que os do boi sobreviveram por mais cinquenta anos.

Ao fazer a comparação dessas figuras de proprietários de terra, árbitros de conflitos sociais e líderes políticos com os seus prógonos do açúcar

uma constatação logo se sobrepõe: o luxo não é para os coronéis do sistema agropastoril.

O luxo ficou com os coronéis doces, os coronéis do açúcar. Ou com os coronéis baianos do cacau, como Ramiro Bastos, lutando em Ilhéus contra o engenheiro Mundinho Falcão, figuras que animam as páginas do romance Gabriela, Cravo e Canela, do meu compadre Jorge Amado. Já aí se mostrando as rachaduras que o coronelismo sofreu com a presença de cultura, em que o engenheiro ou o médico, o advogado ou o empresário urbano promissor, tantos deles de formação universitária em involução, se sobrepunham ao líder de expressão exclusivamente rural, raramente, só num caso ou outro, urbana.

Esses coronéis não eram das corporações militares clássicas. Integravam a Guarda Nacional, criada em 1831 pelo Ministro da Justiça, padre Diogo Feijó.

A Guarda Nacional substituiu as antigas milícias, ordenanças coloniais, de origem ibérica.

Com o Império (1822-1889), mais generoso do que a Coroa portuguesa na distribuição de títulos nobiliárquicos, muitos senhores poderosos tornaram-se barões viscondes e até condes, distinções concedidas sem maiores considerações de linhagem. Os menos afortunados, ou de menor prestígio social e político, integraram no Império e durante a República Velha (1889-1930), na qualidade de coronéis, a Guarda Nacional: são, sobretudo, os coronéis do açúcar.

Os coronéis do Agreste e do Sertão ficam como a contraparte interiorana dos coronéis do açúcar. Alguns deles também integraram a Guarda Nacional, podendo exhibir, com especial orgulho, suas cartas-patentes. Outros, embora não as possuindo, assim eram chamados e como tal amplamente reconhecidos. Desse modo ampliando seu prestígio à sombra da respeitada distinção. Todos eles igualmente exercendo, em seus mundos, indiscutível liderança: na economia, na sociedade, na política.

É muito visível o contraponto entre o coronel do seco e o coronel do úmido, o coronel da cana e o coronel do boi, o coronel doce e o coronel salgado, o coronel do barroco e o coronel das linhas magras, o coronel do fofo e o coronel do ressequido, o coronel das volutas e o coronel da arquitetura vernacular.

Distintos no mundo que os cerca, na paisagem, na expressão patrimonial, nos hábitos, em algumas representações ideativas, assemelham-se no exercício de uma autoridade, de uma dominação quase total.

Ao serem contestados até ao governo reagem. Fazendo as vezes de governo ou destes sendo forças auxiliares, não toleravam a subestimação.

Conta-se que um deles, Zuza Borba, pai de um ranzinza e combativo jornalista de prestígio nacional, duro de escrúpulos sistemáticos, já velho, convidado certa vez, pelo presidente de mesa eleitoral, a sentar-se, enquanto esperava o momento de votar, saiu-se com esse tipo de resposta: “Não me sento em banco do governo.”

Chico Heráclio, coronel do boi, ao contrário de Zuza Borba que era coronel do açúcar, tinha sua interpretação para o voto secreto. Distribuíu as cédulas eleitorais dos seus candidatos aos votantes em envelopes fechados. Um desses eleitores, retornando da seção eleitoral lhe diz: “Coronel Chico, já votei. Agora me diga uma coisa, em quem votei?” Resposta dele: “Ah! Isto não posso falar. O voto é secreto”.

Os coronéis reagiam também por formas engenhosas. Esse mesmo Chico Heráclio, que chegou a ombrear com governadores, viu-se em momento eleitoral sob os rigores próprios a quem estivesse na oposição. Destituíram todas as autoridades do município que lhe eram simpáticas. Estava só. Sem a polícia, sem o fisco, sem os dirigentes de escola pública. Nada. Só ele, os seus homens de confiança – espécie de guarda de pretor – e os correligionários.

As forças políticas adversárias passavam, montadas em caminhões, na direção dos comícios no interior do município, necessariamente, em estrada onde se situava a sua casa senhorial.

Insultavam-no o quanto bastasse e ele, sem o poder, não reclamava pois ninguém o atenderia. Esta era a orientação dos situacionistas às autoridades locais.

Resolveu o problema assim: mandou que seus “pretorianos” enchessem os canos de grande calibre de uma arma, entre nós conhecida como bacamarte, com mel e fezes, bem misturados e mais a pólvora. Nada de chumbo. Não seria tiro para matar. Somente desmoralizar, assustar, assombrar.

Eram muitos, escondidos atrás de uma cerca viva. Aguardaram os caminhões de opositoristas e quando estavam a agredi-lo impiedosamente, deu a ordem: Fogo.

Aos estampidos seguiram-se os gritos e aquela gente a pensar que a gosma escura que lhes corria era sangue ou mesmo decorrente, pelo mal cheiro, de reação do esfíncter frouxo.

Foi um horror.

Dirigem-se ao Ministério Público para a denúncia. O promotor, homem lá do seu modo próprio de enfrentar essas situações, respondeu-lhes, calmamente abrindo os códigos, ao passar das páginas:

“Nada posso fazer contra o Coronel. A lei não prevê tiro de merda”.

Ficou por isso mesmo.

Os coronéis do boi habitaram paisagem cada vez mais seca e áspera à medida que se avança pelo imenso bolsão sertanejo. Suas casas, amplas e alpendradas, eram simples, escassamente mobiliadas, não raro surpreendentemente rústicas. Nelas, levaram uma vida mais modesta, em nada ostentatória, pois sua condição econômica não condizia com o luxo e o esbanjamento. Uma vida de fazenda, a mesa farta, mas simples, salvo nos dias, raros, das grandes festas. Não tinham muitas letras, nem hábitos refinados. Viajavam pouco: para o Recife, o Rio de Janeiro, se muito.

Assim eles se mantiveram quando se mudaram de suas fazendas para as cidades do interior. À dissipação do consumo, preferiram continuar investindo em mais terras, mantidas quase sempre subutilizadas.

Contudo, sendo em geral muito inteligentes e perspicazes, anteciparam-se às mudanças e inovações que ameaçaram seu mundos: apropriando-se delas, liderando-as. Tornaram-se, assim, os veículos de transformações que terminaram por destruir as próprias bases de sua sustentação. Nisto, eles diferem dos coronéis do açúcar, mais conservadores e reativos, talvez porque mais conscientes do que poderiam significar, para eles, desenvolvimento e modernidade.

A análise dos quatro casos de domínio econômico, social e político do coronelismo que fundamenta o livro Coronel, Coronéis, corresponde ao período, que se estende aproximadamente de 1930 a 1960, fase em que se verificou seu gradativo declínio.

O apogeu em que Chico Romão, Zé Abílio, Chico Heráclio e Veremundo Soares, esses os seus nomes, viveram no último decênio desses anos (a década de 1950) é, na verdade como que a “visita da saúde”, aquela sensação de melhora que antecede ao fim.

O processo de transformações vivido pelo País vai pinçar aqueles chefes políticos de seu habitat, expondo-os, pelos jornais e pelo rádio, à opinião pública. Envolvendo-os numa rede de relações de poder e num círculo de influências cada vez mais amplos e complexos. A imagem deles é projetada nesse espaço público ao mesmo tempo com curiosidade e simpatia, aspereza e crueldade. De uma parte, se constataavam uma sólida presença, uma incontestável liderança. De outra, como que se procedia à exumação de uma relíquia do passado.

À medida que a imprensa, o rádio os exteriorizavam e promoviam, alastravam e ampliavam a repercussão de seus nomes além das fronteiras em que eles estavam contidos, encapsulados, decantando seus feitos, seja com admiração e complacência, seja com desprezo e deboche, multiplicaram sua fama.

É surpreendente que o coronelismo revivesceu nas últimas décadas do século passado, de modo disfarçado e desviante mas muito visível, nas

periferias pobres do meio urbano, inclusive nas duas grandes metrópoles nacionais, São Paulo e, especialmente, Rio de Janeiro.

Roberto Cavalcanti de Albuquerque observa, com a costumeira acuidade, que, “embora tenham emergido, em especial nas cidades médias, novas lideranças políticas, formadas por profissionais liberais (médicos, advogados), comerciantes e até industriais, elas foram contaminadas, em maior ou menor grau, pelas formas prístinas de poder e pelo exercício pessoal, em nome de um Estado ainda por eles parcialmente apropriado, do arbítrio social e do clientelismo.

São resquícios, ainda hoje visíveis, do velho modelo, outrora soberana e incontestavelmente presidido pelos coronéis que foram sendo destronados. Eles decorrem do fato de não se ter ainda formado na maioria da população interiorana o que se pode chamar de mentalidade moderna.

Com as migrações em massa para as grandes cidades de homens e mulheres do Nordeste rural (geralmente os mais jovens e de maior capacidade de iniciativa, além de mais inoculados pela modernidade), operou-se inicialmente uma mera transferência de pobreza.

Nas regiões metropolitanas, eles passam, com o tempo, a constituir uma complexa heterogeneidade, pois, embora continuando quase sempre pobres, protagonizam uma introjeção dinamicamente diferenciada na grande cidade.

O mais comum, entretanto, é uma inserção parcial, fragmentada, marginalizadora desses migrantes. E sua submissão, nas favelas, cortiços, mocambos, ao jugo de poderes quase absolutos, paralelos ao Estado, que emergem naquelas comunidades à imagem e semelhança dos que estruturaram o mundo do qual eles provieram. Essa inserção incompleta acaba reforçando suas vivências humanas anteriores, circunscrevendo-os nas molduras tradicionais de dominação em que eles, atavicamente, ainda se encerram.

Essas formas de domínio, quase sempre associadas ao crime organizado, ignorando e desafiando os poderes públicos, reproduzem, no meio metropolitano, com mais violência, crueza e audácia, a personagem ambígua de chefe temido e de benfeitor generoso do coronel, seu protótipo rural.

Suas semelhanças, contudo, não devem mascarar suas diferenciações. Se o coronel do interior se apropria do Estado, cooptando-o e sendo por ele cooptado, pessoalmente exercendo seus múltiplos poderes, sua revivescência metropolitana não só o substitui como desafia e confronta, abertamente, as autoridades públicas. Ela cria a sua própria ordem, à margem da lei, apoiada em inexorável escalada do crime.”

O estudo desenvolvido naquele mencionado livro – Coronel, Coronéis – tem, ao mesmo tempo, natureza historiográfica, sócio-antropológica e

política, possivelmente sendo uma incursão numa terra-de-ninguém, situada entre essas disciplinas. E apresenta, ainda, uma característica adicional: a de ser como que uma reportagem, compreendida esta mais como esforço de interpretação e gênero literário do que simplesmente como notícia.

No futuro, penso escrever sobre os coronéis urbanos, os coronéis eletrônicos. Fica para o futuro, quando sedimentada a análise das interfaces da política com o rádio, com a televisão e vínculos daí decorrentes com as confissões religiosas.

Em obra recente (Limmatériel: connaissance, valeur et capital – Paris 2003), André Gorz diz que o homem, para não ser dominado pela máquina, será obrigado a incorporar a seus sistemas nervosos quantidades crescentes de neurônios artificiais, a fim de controlar máquinas-robôs dotadas de uma inteligência muito superior. Será a fase da tecnolite robotizada, de homens melhorados. Roberto Cavalcanti de Albuquerque a esse propósito pergunta: Será uma sociedade pós-humana? Essa civilização pós-humana resultaria de pacto demoníaco, já em curso, entre o capital e a ciência, comandado por outra parcela, hipermoderna e aética, da elite do conhecimento. Por fim, faz uma exclamação: Ai dos humanos!

Do meu canto, reverbero: Ai dos coronéis, mesmo dos coronéis eletrônicos.

Agora, o que quero mesmo é, sem medo do lugar-comum, falar-lhes assim: agradeço vivamente que me tenham admitido nesta Academia. Fiquei tão feliz!

Desconfiei da conversa que teve comigo, certa tarde, na reitoria da Universidade Autónoma de Lisboa, mestre Justino Mendes de Almeida. Discreto, como ele só, deixou-se descobrir por um mal disfarçado olhar de convocação. As pupilas do senhor Reitor (estou a me referir a uma zona da íris!) traíram-no. Dalí, até tempos depois me falar de que a Academia me elegera, foi só uma questão de noviciado, a ser cumprido à distância.

Ao lado do Reitor, agora sim, um seu pupilo, a incentivá-lo na idéia, com aquilo que o episódio de Pentecostes chama de “o hálito vital”: o professor, jovem e já consagrado, grande figura humana, José Tavares. Foi o turibulário competente a soprar as brasas.

Como não sou de sonegar sensações, tenho certeza de que bateu palmas às demarches justinianas esse meu tão diletto Adriano Moreira, a quem tanto aprecio como intelectual, como cidadão do mundo e, carinhosamente, como gilbertólogo – um dos maiores em língua portuguesa. Admiração por conhecê-lo como alguém que aprendeu na Regra de São Bento a forma de se superar “in duris et contrariis rebus.”

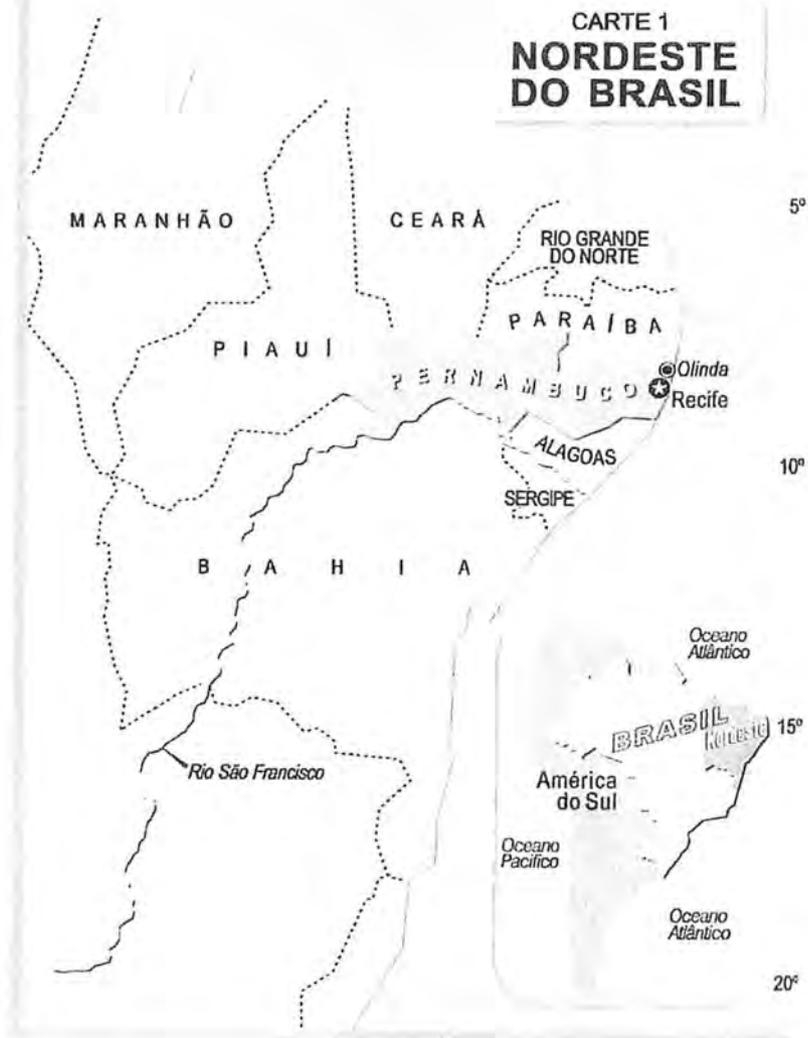
Ponho nas mãos de Justino Mendes de Almeida e de Adriano Moreira, junto às suas, meu Presidente Padre Doutor Joaquim António de Aguiar, a

reverência de gratidão a todo o colegiado desta instituição, pela honraria que me concede. Depois da fase acadêmicoita, fui academiado.

Na minha brava terra de Pernambuco a gente só se curva para agradecer. Atravessei o mar para essa curvatura. Com isso, digo tudo.

E digo mais, pois já é chegada a hora. Tenho dito.

CARTE 1
NORDESTE DO BRASIL



PERNAMBUCO
ÁREAS DE INFLUÊNCIA IMEDIATA DOS CORONÉIS
CHICO ROMÃO, JOSÉ ABÍLIO, CHICO HERÁCLIO E VEREMUNDO SOARES



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**

[23205] 336.126.55 EURxReg 1

EURORAI

Regional public sector audit institutions in Europe : a comparative study. -
2nd updated and rev. ed. - Valencia : EURORAI, 2004. - 114 p. ; 24 cm.

Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Administração Regional /
Estudo de Casos / Estudo Comparativo / Europa / 2436 Finanças Públicas e
Política Orçamental

CDU 336.126.55

[23221] PP 55

AFONSO, Sebastião Baptista

Evolução do controle externo / Sebastião Baptista Affonso

In: Revista do TCU. - Brasília. - ISSN 0103-1090. - A. 35, nº 99 (Jan.-Mar.
2004). - p. 15-20

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / Tribunal de
Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23226] PP 658

LEVALLOIS, Bernard

La methodologie du controle des finances publiques : la situation francaise
/ Bernard Levallois

In: Eurorai Newsletter. - Valencia. - nº 15 (2004). - p.23-26

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Organização Administrativa /
Descentralização / Instância de Controlo / Metodologia / Tribunal de Con-
tas / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23230] 336.126.55 (469) PORxRel 316

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 2/2004 : acção de fiscalização concomitante à ESAE - Escola Superior Agrária de Elvas. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 56 p. ; 30 cm. - Proc. n. 2/2004 - AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Escola de Ensino Superior / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23231] 336.126.55(469) PORxRel 312

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 1/2004 : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal e aos serviços municipalizados da Covilhã. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 83 p. ; 30 cm. - Proc. n. 5/2004 - AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Serviço Público / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23232] 336.126.55 (469) PORxRel 314

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 3/2002 : acção de fiscalização concomitante na Câmara Municipal de Matosinhos, aos programas de realojamento. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - (67) p. ; 30 cm. - Proc. n. 7/2002 - AUDIT. 1ª S.

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Habitação Social / Portugal / 2436 Finanças publicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23233]

336.126.55 (469) PORxRel 313

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 4/2004 : acção de fiscalização concomitante aos programas de realojamento promovidos pela Câmara Municipal da Maia. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - (68) p. ; 30 cm. - Proc. n. 6/2002 - AUDIT. 1ª S.

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Habitação Social / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23234]

336.126.55(469) PORxRel 311

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 5/2004 : acção de fiscalização concomitante ao Município de Odivelas. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 101 p. ; 30 cm. - Proc. n. 1/2002 - AUDIT. 1ª S.

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23235]

336.126.55 (469) PORxRel 317

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Processo nº 4/2004 - Audit. 1ª S : acção de fiscalização concomitante aos contratos de natureza financeira celebrados por autarquias locais. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - () p. ; 30 cm. - Proc. n. 4/2004 - AUDIT. 1ª S.

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Finanças Locais / Contrato de Direito Administrativo / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23236]

336.126.55 (469) PORxRel 318

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Deliberação nº 2/2004 : acção de fiscalização concomitante aos contratos de natureza financeira celebrados por autarquias locais. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - [p. var. cerca de 150 p.] ; 30 cm. - Proc. n. 4/2004 - AUDIT. 1ª S. - Proc. nº 2/2004

Finanças Locais / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Contrato de Direito Administrativo / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23237]

336.126.55 (469) PORxRel 315

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 10/2004 : acção de fiscalização concomitante a Câmara Municipal de Lisboa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 20 p. ; 30 cm. - Proc. n. 1/2004 - AUDIT. 1ª S.

Finanças Locais / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Administração Local / Lisboa / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23238]

336.126.55 (469) PORxRel 319

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 9/2004 : acção de fiscalização concomitante ao Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 94 p. ; 30 cm. - Proc. n. 2/2002 - AUDIT. 1ª S.

Finanças Locais / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Segurança Social / Lisboa e Vale do Tejo / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23242]

336.07 ADM

FARIA, Maria da Luz Carmezim P. de

O controlo externo do Tribunal de Contas e a importância do SCI / Maria da Luz Carmezim P. de Faria

In: Administração Pública: guia prático implementação de um sistema de controlo interno / coord. Célia Mateus . - Sintra, 2004. - p. 75-98

Tribunal de Contas / Controlo das Práticas de Gestão / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / Verificação de Contas / Funcionamento Institucional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23249]

336.126.55 (469) PORxRel 320

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 12/2004 : acção de fiscalização concomitante ao Instituto Nacional do Transporte Ferroviário. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - [67] p. ; 30 cm. - Proc. n. 3/2001 - AUDIT. 1ª S.

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Transporte Ferroviário / Instituto Público / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (469)

[23302]

336.126.55 Nov 1

O NOVO TRIBUNAL DE CONTAS

O novo tribunal de contas : órgão protetor dos direitos fundamentais / Alfredo José de Sousa... [et al.] ; apres. Carlos Pinna de Assis. - 2ª ed., ampl.. - Belo Horizonte : Fórum, 2004. - 200 p. ; 21 cm. - Os textos aqui

publicados foram apresentados no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, no Estoril, Portugal, no período de 19 a 21 de Março de 2003

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Competência Jurisdicional / Modernização Administrativa / Portugal / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55

[23322] 336.126.55(469) PORxRel 311

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de auditoria nº 8/2004-1ª Secção : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal do Vimioso / relat. Lídio de Magalhães. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 30 p. ; 30 cm. - Proc. nº3/2004-AUDIT

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[23323] 336.126.55(469) PORxRel 312

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de Auditoria nº 7/2004-1ª Secção : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Albufeira / relat. Adelino Ribeiro Gonçalves. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 81 p. ; 30 cm. - Proc. nº 1/2003

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[23324] 336.126.55(469) PORxRel 313

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 11/04-1ªSecção ; acção de fiscalização concomitante ao Hospital Curry Cabral / rel. José Luis Pinto de Almeida. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2004. - 54 p. ; 30 cm. - Processo nº 11/2000-AUDIT. 1ª S

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Estabelecimento Hospitalar / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[23329] 336.126.55(81) BRAXRel 4

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Relatório de avaliação de programa : Programa Bolsa Família / Tribunal de Contas da União ; rel. Ubiratan Aguiar. - Brasília : TCU, 2004. - 80 p. : il. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Assistência / Protecção da Família / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[23330] 336.126.55(81) BRAXRel 6

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Relatório de avaliação de programa : Programa de Combate ao Abuso e à exploração Sexual de Crianças e Adolescentes / Tribunal de Contas da União ; rel. Lincoln Magalhães da Rocha. - Brasília : TCU, 2004. - 98 p. : il. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Ajuda / Violência Sexual / Prostituição / Protecção da Infância / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[23331] 336.126.55(81) BRAXRel 7

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Relatório de avaliação de programa : acção assistência financeira para aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais / Tribunal de Contas da União ; rel. Lincoln Magalhães da Rocha. - Brasília : TCU, 2004. - 96 p. : il. :gráf. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Ajuda / Medicamento / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[23413] 336.126.55 (439) HUNxTra 1

HUNGRIA. State Audit Office

Training programme of the State Audit Office for the year 2004 / State Audit Office. - Budapest : State Audit Office, 2003. - 41 p. ; 30 cm.

Tribunal de Contas / Auditoria Ambiental / Desenvolvimento Sustentável / Corrupção / Hungria / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(439)

[23461] PP 922

AZUMA, Nobuo

The role of the supreme audit institutions in new public management : NPM : the trend of continental countries / Nobuo Azuma

In: Government auditing review. - Tokyo. - vol. 12 (Março 2005). - p. 69-84

Administração Pública / Tribunal de Contas / Gestão / Japão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23486] 336.126.55(469) SOUXJui

SOUSA, Alfredo José de

O Juiz / Alfredo José de Sousa. - Coimbra : Almedina, 2005. - P. 45-56 ; 23 cm. - Separata da obra "In Memoriam Sousa Franco"

Tribunal de Contas / Juiz2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[23496]

336.126.55 (931) NZAOxPro 1

NOVA ZELÂNDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
Progress in implementing key recommendations of the 1996 Transport Committee inquiry into truck crashes / report of the Controller and Auditor-General. - Wellington : NZAO, 2005. - 33 p. ; 30 cm
ISBN 0-478-18129-9

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Acidente de Transporte / Veículo Pesado / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (931)

[23544]

336.126.55(489) DINxAct

DINAMARCA. National Audit Office
The activities of the National Audit Office of Denmark / pref. Henrik Otbo. - 5ª. - Copenhagen : NAO, 2005. - 24 p. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Relatório de Actividade / Dinamarca / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(489)

[23580]

PP 59

TANI, Chan
Audit profile : national audit authority of Cambodia / Chan Tani
In: International Journal of Government Auditing / dir. Helen H. Hsing. - Washington. - V. 32, nº 2 (Abril 2005). - p. 26-28

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Funcionamento Institucional / Camboja / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23599]

PP 644

LOPES, Helena Abreu

The role of the Portuguese Court of Auditors in the prevention of corruption / Helena Abreu Lopes

In: Eurosai / dir. Ubaldo Nieto de Alba. - Madrid. - ISSN 1027-8982. - nº 11 (2005). - P.67-73

Tribunal de Contas / Corrupção / Moralidade da Vida Política / Competência Institucional / Fraude / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23602]

PP 644

ADAMS, Craig

New good practice guidance in tackling external fraud developed by the National Audit Office and Her Majesty's Treasury of the United Kingdom / Craig Adams

In: Eurosai / dir. Ubaldo Nieto de Alba. - Madrid. - ISSN 1027-8982. - nº 11 (2005). - p. 83-87

Finanças Públicas / Fraude / Auditoria Externa / Norma Técnica / Tribunal de Contas / Tesouro / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23603]

PP 644

SAGUNA, Dan Drosu

Romanian Court of Accounts : tradition and perspectives / Dan Drosu Saguna

In: Eurosai / dir. Ubaldo Nieto de Alba. - Madrid. - ISSN 1027-8982. - nº 11 (2005). - p. 87-90

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Funcionamento Institucional / Norma Internacional / Roménia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23604] PP 644

ENGELS, Dieter

Good public sector governance and external audit / Dieter Engels

In: Eurosai / dir. Ubaldo Nieto de Alba. - Madrid. - ISSN 1027-8982. - nº 11 (2005). - p. 90-94

Tribunal de Contas / Auditoria Externa / Funcionamento Institucional / Governo / Mudança Organizacional / Regulamentação Técnica / Alemanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23606] PP 644

STADERINI, Francesco

Control of the Regions and Local Bodies in the new constitutional system of Italy / Francesco Staderini

In: Eurosai / dir. Ubaldo Nieto de Alba. - Madrid. - ISSN 1027-8982. - nº 11 (2005). - p. 99-105

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Administração Local / Constituição / Finanças Locais / Finanças Regionais / Competência Institucional / Itália / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23626] PP 61

OTSUKA, Muneharu

National performance indicators and the role of the board of audit of Japan / Muneharu Otsuka

In: Asian Journal of Government Audit / (ed.) P. R. Acharya. - Nova Deli. - Nº 24 (Abril 2005). - p. 49-55

Finanças Públicas / Indicador Económico / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Japão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23627]

PP 61

STEPASHIN, Sergey

Accounts chamber : contribution to the formation of civil society / Sergey Stepashin

In: Asian Journal of Government Audit / (ed.) P. R. Acharya. - Nova Deli. - N° 24 (Abril 2005). - p. 57-64

Tribunal de Contas / Estado / Auditoria Financeira / Execução do Orçamento / Controlo Orçamental / Competência Institucional / Política Social / Rússia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23631]

PP 776

MEDINA GUIJARRO, Javier

La legitimidad de las instituciones superiores de control / Javier Medina Guijarro

In: Revista española de control externo/dir. Juan Velarde Fuertes. - Madrid. - ISSN 1.575-1333. - V. 7, n° 19 (Enero 2005). - p. 13-42

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Controlo Externo / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23652]

336.126.55(931) NZAOxPha

NOVA ZELÂNDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General

Pharmaceutical management agency : changes to the frequency of medicine dispensing / report of the Controller and Auditor-General. - Wellington : NZAO, 2005. - 44 p. ; 30 cm

ISBN 0-478-18134-5

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Produto Farmaceutico / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

[23693]

PP 670

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e
Os tribunais de contas e sua jurisdição / Flávio Régis Xavier de Moura e Castro

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / dir. Elmo Braz Soares. - Belo Horizonte. - ISSN 0102-1052. - A. 23, v. 54, n. 1 (Jan.-Mar. 2005). - p. 63-84

Tribunal de Contas / Jurisdição Administrativa / Competência Institucional / Instância de Controlo / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23705]

PP 576

ABRAMOVIC, Marcelo Monjardin
Controle sobre resultados / Marcelo Monjardin Abramovic

In: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro / dir. Thiers Vianna Montebello. - Rio de Janeiro. - A. 22, nº 29 (Abril 2005). - p. 19-22

Tribunal de Contas / Auditoria / Sistema de Saúde / Reforma Administrativa / Avaliação / Metodologia / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23707]

PP 576

RIBEIRO, Marcelo
Controle concomitante / Marcelo Ribeiro

In: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro / dir. Thiers Vianna Montebello. - Rio de Janeiro. - A. 22, nº 29 (Abril 2005). - p. 25-27

Tribunal de Contas / Sistema de Saúde / Material Médico-Cirúrgico / Contrato de Prestação de Serviços / Auditoria das Práticas de Gestão / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23714]

PP 897

SANTOS, António Carlos dos

Sousa Franco, fiscalista / António Carlos dos Santos

In: TOC / dir. A. Domingues de Azevedo. - Lisboa. - ISSN 1645-9237. - A. 6, nº 63 (Junho 2005). - p. 22-25

Finanças Públicas / Professor / Direito Financeiro / Homem Político / Cargo Público / Ministro / Tribunal de Contas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23945]

336.126 ASS 1

BRASIL. Tribunal de Contas

A relação dos Tribunais de Contas com o controlo interno / Tribunal de Contas da União do Brasil / III Assembleia Geral da organização das ISC da CPLP. Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. - Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, 2005. - p. 71-88

Finanças Públicas / Auditoria Interna / Controlo Financeiro / Cooperação Institucional / Tribunal de Contas / Independência da Justiça / Legislação / Brasil / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23947]

336.126 ASS 1

PORTUGAL. Tribunal de Contas

A relação dos Tribunais de Contas com o controlo interno / Tribunal de Contas de Portugal / III Assembleia Geral da organização das ISC da CPLP. Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. - Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, 2005. - p. 111-123

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Relações Interinstitucionais / Instância de Controlo / Relações Internacionais / Controlo Interno / Controlo Financeiro / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23948]

336.126 ASS 1

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Tribunal de Contas

A relação dos Tribunais de Contas com o controlo interno / Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe / III Assembleia Geral da organização das ISC da CPLP. Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. - Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, 2005. - p. 125-132

Tribunal de Contas / Cooperação Institucional / Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Interno / São Tomé e Príncipe / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23949]

336.126 ASS 1

ANGOLA. Tribunal de Contas

A independência dos Tribunais de Contas / Tribunal de Contas de Angola / III Assembleia Geral da organização das ISC da CPLP. Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. - Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, 2005. - p. 135-157

Tribunal de Contas / Independência da Justiça / Jurisdição Administrativa / Angola / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23950]

336.126 ASS 1

CABO VERDE. Tribunal de Contas

A independência dos Tribunais de Contas / Tribunal de Contas de Cabo Verde / III Assembleia Geral da organização das ISC da CPLP. Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. - Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, 2005. - p. 159-173

Tribunal de Contas / Independência da Justiça / Estatuto Jurídico / Funcionamento Institucional / Cabo Verde / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23951]

336.126 ASS 1

MOÇAMBIQUE. Tribunal Administrativo

A independência dos Tribunais de Contas / Tribunal Administrativo de Moçambique / III Assembleia Geral da organização das ISC da CPLP. Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. - Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, 2005. - p. 175-193

Tribunal de Contas / Independência da Justiça / Moçambique / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23952]

336.126 ASS 1

PORTUGAL. Tribunal de Contas

A independência dos Tribunais de Contas / Tribunal de Contas de Portugal / III Assembleia Geral da organização das ISC da CPLP. Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004. - Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal, 2005. - p. 195-211

Tribunal de Contas / Independência da Justiça / Estatuto Jurídico / Competência Institucional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

ÍNDICE DE AUTORES

ABRAMOVIC, MARCELO MONJARDIN

MFN:23705

ACHARYA, P.R.

MFN:23626, MFN:23627

ADAMS, CRAIG

MFN:23602

AFONSO, SEBASTIÃO BAPTISTA

MFN:23221

AGUIAR, UBIRATAN

MFN:23329

ALMEIDA, JOSÉ LUIS PINTO DE

MFN:23324

ANGOLA. TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23949

AZÊDO, OSCAR MAURÍCIO DE LIMA

MFN:23302

AZEVEDO, A. DOMINGUES DE

MFN:23714

AZUMA, NOBUO

MFN:23461

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23945

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MFN:23329, MFN:23330, MFN:23331

BRITTO, CARLOS AYRES

MFN:23302

CABO VERDE. TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23950

CAMPELO, VALMIR

MFN:23302

CASTRO, FLÁVIO RÉGIS XAVIER DE MOURA E

MFN:23302, MFN:23693

DINAMARCA. NATIONAL AUDIT OFFICE

MFN:23544

**ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS,
ESTORIL, 2003**

MFN:23302

ENGELS, DIETER

MFN:23604

EURORAI

MFN:23205

FARIA, MARIA DA LUZ CARMEZIM P. DE

MFN:23242

FERRAZ, SÉRGIO

MFN:23302

FRANCO, ANTONIO DE SOUSA

MFN:23714

GONÇALVES, ADELINO RIBEIRO

MFN:23323

HSING, HELEN H.

MFN:23580

HUNGRIA. STATE AUDIT OFFICE

MFN:23413

LEVALLOIS, BERNARD

MFN:23226

LOPES, HELENA ABREU

MFN:23599

MAGALHÃES, LÍDIO DE

MFN:23322

MATEUS, CÉLIA

MFN:23242

MEDINA GUIJARRO, JAVIER

MFN:23631

MOÇAMBIQUE. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

MFN:23951

MONTEBELLO, THIERS VIANNA

MFN:23705, MFN:23707

NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA

MFN:23302

NIETO DE ALBA, UBALDO

MFN:23599, MFN:23602, MFN:23603, MFN:23604, MFN:23606

**NOVA ZELÂNDIA. AUDIT OFFICE. CONTROLLER AND
AUDITOR-GENERAL**

MFN:23496, MFN:23652

OTBO, HENRIK

MFN:23544

OTSUKA, MUNE HARU

MFN:23626

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23230, MFN:23231, MFN:23232, MFN:23233, MFN:23234,

MFN:23235, MFN:23236, MFN:23237, MFN:23238, MFN:23249,
MFN:23322, MFN:23323, MFN:23324, MFN:23945, MFN:23947,
MFN:23948, MFN:23949, MFN:23950, MFN:23951, MFN:23952

RIBEIRO, MARCELO

MFN:23707

ROCHA, LINCOLN MAGALHÃES DA

MFN:23302, MFN:23330, MFN:23331

SAGUNA, DAN DROSU

MFN:23603

SANTOS, ANTÓNIO CARLOS DOS

MFN:23714

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23948

SOARES, ELMO BRAZ

MFN:23693

SOUSA, ALFREDO JOSÉ DE

MFN:23302, MFN:23486

STADERINI, FRANCESCO

MFN:23606

TANI, CHAN

MFN:23580

VELARDE FUERTES, JUAN

MFN:23631

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ACIDENTE DE TRANSPORTE

MFN:23496

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

MFN:23231, MFN:23233, MFN:23234, MFN:23235, MFN:23237,
MFN:23606

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MFN:23461

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL

MFN:23205

ALEMANHA

MFN:23604

ANGOLA

MFN:23949

AUDITORIA

MFN:23705

AUDITORIA AMBIENTAL

MFN:23413

AUDITORIA DAS PRÁTICAS DE GESTÃO

MFN:23707

AUDITORIA EXTERNA

MFN:23221, MFN:23230, MFN:23231, MFN:23232, MFN:23233,
MFN:23234, MFN:23235, MFN:23236, MFN:23237, MFN:23238,
MFN:23242, MFN:23249, MFN:23322, MFN:23323, MFN:23324,
MFN:23329, MFN:23330, MFN:23331, MFN:23496, MFN:23602,
MFN:23604, MFN:23652

AUDITORIA FINANCEIRA

MFN:23627

AUDITORIA INTERNA

MFN:23945

AVALIAÇÃO

MFN:23705

AVALIAÇÃO DE PROJECTO

MFN:23329, MFN:23330, MFN:23331

BRASIL

MFN:23221, MFN:23302, MFN:23329, MFN:23330, MFN:23331,
MFN:23693, MFN:23705, MFN:23707, MFN:23945

CABO VERDE

MFN:23950

CAMBOJA

MFN:23580

CARGO PÚBLICO

MFN:23714

COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

MFN:23580, MFN:23599, MFN:23603, MFN:23606, MFN:23626,
MFN:23627, MFN:23693, MFN:23947, MFN:23952

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

MFN:23302

CONSTITUIÇÃO

MFN:23606

CONTRATO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

MFN:23235, MFN:23236

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

MFN:23707

CONTROLO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO

MFN:23242

CONTROLO EXTERNO

MFN:23631

CONTROLO FINANCEIRO

MFN:23221, MFN:23226, MFN:23230, MFN:23231, MFN:23232,
MFN:23233, MFN:23234, MFN:23235, MFN:23236, MFN:23237,
MFN:23238, MFN:23242, MFN:23249, MFN:23302, MFN:23322,
MFN:23323, MFN:23324, MFN:23329, MFN:23330, MFN:23331,
MFN:23496, MFN:23606, MFN:23631, MFN:23652, MFN:23945,
MFN:23947, MFN:23948

CONTROLO INTERNO

MFN:23947, MFN:23948

CONTROLO ORÇAMENTAL

MFN:23627

COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL

MFN:23945, MFN:23948

CORRUPÇÃO

MFN:23413, MFN:23599

DESCENTRALIZAÇÃO

MFN:23226

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

MFN:23413

DINAMARCA

MFN:23544

DIREITO FINANCEIRO

MFN:23714

ESCOLA DE ENSINO SUPERIOR

MFN:23230

ESPAÑA

MFN:23631

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR

MFN:23324

ESTADO

MFN:23627

ESTATUTO JURÍDICO

MFN:23950, MFN:23952

ESTUDO COMPARATIVO

MFN:23205

ESTUDO DE CASOS

MFN:23205

EUROPA

MFN:23205

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

MFN:23627

FINANÇAS LOCAIS

MFN:23235, MFN:23236, MFN:23237, MFN:23238, MFN:23606

FINANÇAS PÚBLICAS

MFN:23221, MFN:23226, MFN:23230, MFN:23231, MFN:23232,
MFN:23233, MFN:23234, MFN:23235, MFN:23249, MFN:23322,
MFN:23323, MFN:23324, MFN:23329, MFN:23330, MFN:23331,
MFN:23496, MFN:23602, MFN:23626, MFN:23631, MFN:23652,
MFN:23714, MFN:23945, MFN:23948

FINANÇAS REGIONAIS

MFN:23606

FRANÇA

MFN:23226

FRAUDE

MFN:23599, MFN:23602

FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL

MFN:23242, MFN:23580, MFN:23603, MFN:23604, MFN:23950

GESTÃO

MFN:23461

GOVERNO

MFN:23604

HABITAÇÃO SOCIAL

MFN:23232, MFN:23233

HOMEM POLÍTICO

MFN:23714

HUNGRIA

MFN:23413

INDEPENDÊNCIA DA JUSTIÇA

MFN:23945, MFN:23949, MFN:23950, MFN:23951, MFN:23952

INDICADOR ECONÓMICO

MFN:23626

INSTÂNCIA DE CONTROLO

MFN:23205, MFN:23226, MFN:23947, MFN:23693

INSTITUTO PÚBLICO

MFN:23249

ITÁLIA

MFN:23606

JAPÃO

MFN:23461, MFN:23626

JUÍZ

MFN:23486

JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

MFN:23693, MFN:23949

LEGISLAÇÃO

MFN:23945

LISBOA

MFN:23237

LISBOA E VALE DO TEJO

MFN:23238

MATERIAL MÉDICO-CIRURGICO

MFN:23707

MEDICAMENTO

MFN:23331

METODOLOGIA

MFN:23226, MFN:23705

MINISTRO

MFN:23714

MOÇAMBIQUE

MFN:23951

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

MFN:23302

MORALIDADE DA VIDA POLÍTICA

MFN:23599

MUDANÇA ORGANIZACIONAL

MFN:23604

NORMA INTERNACIONAL

MFN:23603

NORMA TÉCNICA

MFN:23602

NOVA ZELÂNDIA

MFN:23496, MFN:23652

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

MFN:23226

POLÍTICA SOCIAL

MFN:23627

PORTUGAL

MFN:23230, MFN:23231, MFN:23232, MFN:23233, MFN:23234,
MFN:23235, MFN:23236, MFN:23242, MFN:23249, MFN:23302,
MFN:23322, MFN:23323, MFN:23324, MFN:23599, MFN:23714,
MFN:23945, MFN:23947, MFN:23952

PRODUTO FARMACEUTICO

MFN:23652

PROFESSOR

MFN:23714

PROGRAMA DE AJUDA

MFN:23330, MFN:23331

PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA

MFN:23329

PROSTITUIÇÃO

MFN:23330

PROTECÇÃO DA FAMÍLIA

MFN:23329

PROTECÇÃO DA INFÂNCIA

MFN:23330

REFORMA ADMINISTRATIVA

MFN:23705

REGULAMENTAÇÃO TÉCNICA

MFN:23604

REINO UNIDO

MFN:23602

RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

MFN:23947

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MFN:23947

RELATÓRIO DE ACTIVIDADE

MFN:23544

RELATÓRIO DE AUDITORIA

MFN:23230, MFN:23231, MFN:23232, MFN:23233, MFN:23234,
MFN:23235, MFN:23236, MFN:23237, MFN:23238, MFN:23249,
MFN:23322, MFN:23323, MFN:23324, MFN:23496, MFN:23652

ROMÉLIA

MFN:23603

RÚSSIA

MFN:23627

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

MFN:23948

SEGURANÇA SOCIAL

MFN:23238

SERVIÇO PÚBLICO

MFN:23231

SISTEMA DE SAÚDE

MFN:23705, MFN:23707

TESOURO

MFN:23602

TRANSPORTE FERROVIÁRIO

MFN:23249

TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23205, MFN:23221, MFN:23226, MFN:23230, MFN:23231,
MFN:23232, MFN:23233, MFN:23234, MFN:23235, MFN:23236,
MFN:23237, MFN:23238, MFN:23242, MFN:23249, MFN:23302,
MFN:23322, MFN:23323, MFN:23324, MFN:23329, MFN:23330,
MFN:23331, MFN:23413, MFN:23461, MFN:23486, MFN:23496,
MFN:23544, MFN:23580, MFN:23599, MFN:23602, MFN:23603,

MFN:23604, MFN:23606, MFN:23626, MFN:23627, MFN:23631,
MFN:23652, MFN:23693, MFN:23705, MFN:23707, MFN:23714,
MFN:23945, MFN:23947, MFN:23948, MFN:23949, MFN:23950,
MFN:23951, MFN:23952

VEÍCULO PESADO

MFN:23496

VERIFICAÇÃO DE CONTAS

MFN:23242

VIOLÊNCIA SEXUAL

MFN:23330

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