



Julho | Dezembro 2005

República Portuguesa

44

REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS

44

Julho
Dezembro
2005

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Director: *Presidente do Tribunal de Contas,*
Guilherme d'Oliveira Martins

Conselho de Redacção:

João Pinto Ribeiro, Conselheiro da 2ª Secção
Adelino Ribeiro Gonçalves, Conselheiro da 1ª Secção
Morais Antunes, 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, nº 61 – 1069-045 Lisboa

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

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

Impressão: Grafiletra – Artes Gráficas, Lda

Nº 44 – Julho a Dezembro 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>Disciplina financeira, Governo económico e Tribunal de Contas</i> Guilherme d'Oliveira Martins	27
<i>A reforma da Administração Pública e o regime da contratação pública</i>	43
Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes	

DOCUMENTOS

INTERNOS

Discurso de Sua Excelência o Presidente da República no acto de posse do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d'Oliveira Martins.....	93
Discurso do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas Guilherme d'Oliveira Martins no acto de posse do Conselheiro Vice-Presidente Ernesto Cunha.	99
Discurso do Conselheiro Vice-Presidente Ernesto Cunha no acto da sua posse.	107
Balanço do 2º mandato do Conselheiro Presidente Alfredo José de Sousa.....	123

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

Homenagem da <i>ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas do Brasil</i> ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Conselheiro Alfredo José de Sousa.....	247
--	-----

ACÓRDÃOS SENTENÇAS E OUTROS ACTOS DO TRIBUNAL (Transcrição integral)

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão 18/05-PL, de 5 de Julho — <i>Apreciação das propostas. Empreitada de obras públicas. Habilitação a concurso. Ilegalidade. Preço unitário.</i>	257
---	-----

Acórdão nº 20/05-PL, de 20 de Setembro — <i>Empreitada de obras públicas. Associação de empresas. Recusa de visto. Visto com recomendações.</i>	273
---	-----

Acórdão nº 151/05-SS, de 27 de Setembro — <i>Alteração do resultado financeiro por ilegalidade. Anúncio do concurso. Capacidade técnica. Inobservância de prazo. Programa de concurso. Visto com recomendações.</i>	283
---	-----

Acórdão nº 31/2005-PL, de 21 de Novembro — <i>Concurso público. Contrato adicional. Empreitada de concepção/construção. Norma financeira. Nulidade do acto. Recurso ordinário. Recusa de visto. Trabalhos a mais.</i>	289
---	-----

EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Sentença nº 10/2005, de 7 de Julho — <i>Pagamento indevido. Responsabilidade financeira reintegratória. Deslocação em serviço. Erário público.</i>	311
--	-----

Acórdão nº 5/2005, de 11 de Julho — <i>Auditoria. Julgamento. Pressuposto para a acção. Pressupostos da acção de responsabilidade</i>	
---	--

<i>financeira. Recursos. Prorrogação do prazo.....</i>	353
--	-----

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

<i>Decisão nº 23/2005, de 2 de Outubro — Alteração do resultado financeiro. Contrato de aquisição de bens. Contrato de empreitada de obras públicas. Habilitação. Recusa de Visto.....</i>	387
--	-----

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

<i>Decisão nº 24/2005, de 17 de Novembro — Empreitada de obra pública. Abertura de concurso público. Concurso deserto. Ajuste directo. Preço base do concurso. Falta de elemento essencial. Nulidade. Recusa de visto.</i>	401
---	-----

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	413
CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO).....	417
EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO).....	433

**RELATÓRIOS DE AUDITORIA:
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

<i>Relatório de Auditoria nº 21/2005 — Auditoria ao Sistema de Controlo Interno do SNS.</i>	443
<i>Relatório de Auditoria nº 24/2005 — Auditoria à EPMES – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Sintra, E.M., exercício de 2003..</i>	461

Relatório de Auditoria nº 36/2005 — Auditoria ao Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PID-DAC “Redes de metropolitano”	465
Relatório de Auditoria nº 37/2005 — Auditoria ao Euro 2004, 2º Fase.	475
Relatório de Auditoria nº 40/2005 — Auditoria orientada às transferências para a Caixa Geral de Aposentações das responsabilidades com pensões do pessoal dos CTT, RDP, ANA, NAV-Portugal, e INCM.	519
Relatório de Auditoria nº 41/2005 — “Follow Up” de Observações Relativas a Despesas sem cabimentação, no Exército.....	527
Relatório de Auditoria nº 42/2005 — Auditoria ao Instituto das Artes – Gerência de 2003.	531
Relatório de Auditoria nº 43/2005 — Auditoria aos apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), (Ano 2004).	535
Relatório de Auditoria nº 49/2005 — Auditoria à Cobrança de Dividas Fiscais objecto de Cessão.	541

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório de Auditoria nº 24/2005 — Auditoria relativa à prorrogação do contrato de fornecimento de fluidos medicinais – Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada.....	557
Relatório de Auditoria nº 33/2005 — Auditoria ao Processo de privatização da EDA – Electricidade dos Açores, S.A.	559

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Relatório de Auditoria nº 21/2005, de 15 de Dezembro — Auditoria de fiscalização concomitante à execução do contrato da empreitada de construção do arruamento de ligação entre a Achada de Cima

<i>(Gaula) ao sítio da Fonte dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz.</i>	565
---	-----

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

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

<i>Acórdão de 7 de Julho de 2005 – 1ª subsecção do CA — Empreitada. Prorrogação do prazo. Prazo de execução de empreitada. Indemnização. Revisão de preços. Alteração das circunstâncias.</i>	573
--	-----

<i>Acórdão de 6 de Outubro de 2005 – Pleno da secção do CA — Ajudas comunitárias. Repetição do indevido. Revisão do acto administrativo. Regulamento comunitário. Prevalência do direito comunitário. Revogação do acto administrativo. Aplicação imediata.</i>	589
--	-----

NOTÍCIAS

<i>Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Julho a Dezembro de 2005.</i>	613
--	-----

HISTÓRIA E CULTURA

ARQUIVO HISTÓRICO

<i>Algumas reflexões sobre a qualidade em serviços de documentação, informação e arquivo.</i>	631
Judite Cavaleiro Paixão	
Cristina Cardoso	
Maria Alexandra Lourenço	

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas	713
Índice de autores.	731
Índices de assuntos	739

ESTATUTO EDITORIAL

O Tribunal de Contas integra-se numa linha de continuidade de diversas instituições do Estado que, desde os anos finais do Século XIII prosseguiram, com estatutos naturalmente diferentes, uma função central de fiscalização financeira.

O sistema de fiscalização das Finanças Públicas português é influenciado por um princípio que, vindo do Direito Romano e tendo expressão tanto do Direito Privado como no Direito Público 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 dos que administram, a qualquer título, dinheiros ou outros activos públicos.

Como forma apurada de tomar essas contas, com independência, imparcialidade e isenção, surge a jurisdição de Contas, elemento central de um sistema de 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 da República de 1976, como um Tribunal supremo integrado no poder judicial, afirmando-se, assim, como órgão supremo de auditoria e 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 com o Direito Financeiro e as Finanças Públicas e o seu controlo, traduzida

⁽¹⁾ Mais informação institucional sobre o Tribunal de Contas e a sua actividade pode ser obtida através do seu *website*: www.tcontas.pt

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 (baseado 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 — Despacho nº 3/06 – GP, de 2 de Fevereiro de 2006 (publicado em anexo ao presente editorial).

Assim, continuando a adoptar uma periodicidade, em regra, semestral, a Revista apresenta um conteúdo típico estruturado nos seguintes capítulos ou secções:

— **Doutrina**

— **Documentos**

- Internos
- De Instituições congéneres
- De Organizações internacionais

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

- Do Plenário Geral
- Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
- Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- Da Secção Regional dos Açores
- Da Secção Regional da Madeira

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

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

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

- Da 1ª Secção (Controlo concomitante)
- Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
- Da Secção Regional dos Açores
- Da Secção Regional da Madeira

— **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 (com autonomização do Arquivo Histórico)**

— **Notícias**

- Recensão bibliográfica
- Informação bibliográfica

O Director

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style. The signature appears to read 'Guilherme d'Oliveira Martins' and ends with a long, sweeping horizontal stroke.

(Guilherme d'Oliveira Martins)

Despacho n.º 3/06—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, 72/98, de 23 de Julho e 82/01, de 15 de Novembro.

Entretanto, justificando-se a introdução de mais algumas alterações ao citado 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, aprovo o seguinte Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*:

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)**

A *Revista* é propriedade do Cofre do Tribunal de Contas e a sua administração compete 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 sua linha de orientação;
 - b) Planificar, previamente, os temas a tratar em cada número;
 - 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 sobre as publicações que podem 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.

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**
 - Internos
 - De Instituições congéneres
 - De Organizações internacionais
- IV — Acórdãos e sentenças (seleccionados para publicação na íntegra)**
 - Do Plenário Geral
 - Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
 - Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
 - Da Secção Regional dos Açores
 - Da Secção Regional da Madeira
- V — Crónica da Jurisprudência (Sumários seleccionados)**
 - Do Plenário Geral
 - Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
 - Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- VI — Relatórios de Auditoria: Conclusões e Recomendações**
 - Da 1ª Secção (Controlo concomitante)
 - Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
 - Da Secção Regional dos Açores
 - Da Secção Regional da Madeira
- 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 — História e Cultura (com autonomização do 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 dos documentos a incluir nas Secções IV a VI a que se refere o artigo anterior, a Secretaria deve enviar ao Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP), por correio electrónico ou outro meio equivalente:

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

Artigo 7º
(Periodicidade)

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 suporte electrónico. Os autores dos trabalhos garantirão previamente a prova do conteúdo do referido suporte electrónico.

Artigo 9º
(Revogação e vigência)

1. É revogado o Despacho DP nº 82/01, de 15 de Novembro.
2. O presente Despacho entra imediatamente em vigor.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 2006.

O Presidente do Tribunal de Contas

A handwritten signature in black ink, reading 'Guilherme d' Oliveira Martins'. The signature is written in a cursive style with a long horizontal flourish extending to the right.

(Guilherme d' Oliveira Martins)

DOCTRINA

DISCIPLINA FINANCEIRA,
GOVERNO ECONÓMICO E TRIBUNAL DE CONTAS*

Por: *Guilherme d'Oliveira Martins***

* Intervenção no Seminário para Dirigentes, organizado pela Direcção-Geral dos Impostos - Lisboa, 11-01-2006, Auditório do Centro de Congressos da ex-FIL, Pç. das Indústrias.

** Presidente do Tribunal de Contas

Falar da criação de instituições credíveis de controlo, auditoria e fiscalização da aplicação dos recursos públicos obriga a compreender que a economia mundial evolui em condições tais que exigem novas estratégias que evitem o predomínio das lógicas formais e burocráticas de um lado e as preocupações de mero curto prazo, por outro.

Começemos pelas tendências fortes do momento presente.

Em 2005, a economia mundial manteve um elevado dinamismo, liderado pelos EUA e pela China, registando, no entanto, um crescimento inferior ao verificado em 2004, ano em que se atingiu a taxa de crescimento mais elevada dos últimos 25 anos (cf. Quadro 1). O abrandamento do crescimento deverá prosseguir em 2006, sendo generalizado a todas as áreas geográficas, com excepção da União Europeia e das novas economias industrializadas da Ásia (Coreia, Hong-Kong, Taiwan e Singapura).

Após um abrandamento no 1º semestre de 2005, a economia da União Europeia registou uma taxa de crescimento moderada, particularmente na área do euro. A perspectiva de uma evolução favorável da conjuntura externa à área do euro em 2006 deverá contribuir para o fortalecimento do crescimento das exportações. A procura interna, sobretudo o consumo privado, deverá manter um crescimento moderado em 2006, condicionada pela subida dos preços do petróleo e pela necessidade de constituição de poupanças associadas às reformas dos sistemas de saúde e de pensões. Apesar do fortalecimento das exportações da área do euro previsto para 2006, perspectiva-se a continuação de perdas de quota de mercado resultantes dos efeitos da apreciação do euro e da intensificação da concorrência externa, proveniente de crescente integração na economia mundial das economias do Leste da Europa e da Ásia.

A Comissão Europeia e a OCDE divulgaram, em Novembro de 2005, novas projecções macroeconómicas para o período dos próximos dois anos, durante o qual se prevê a continuação do crescimento da economia mundial.

As economias dos Estados Unidos da América e do Japão deverão abrandar, a da China deverá continuar a registar um forte dinamismo, enquanto na União Europeia se espera alguma aceleração, de acordo com as taxas de variação anual (Cf. Quadro 2). A globalização determina, porém, que com

as fronteiras abertas, tenhamos de responder a desafios exigentes de modernização que não podem ser exclusivamente nacionais.

Temos de compreender os novos desafios das modernas Economias-mundo.

Centremo-nos no caso português.

Nos termos do Programa de Estabilidade e Crescimento para 2005-2009, a economia portuguesa deverá registar uma retoma gradual do crescimento ao longo do horizonte deste Programa, atingindo nos anos de 2008 e 2009 variações reais do PIB da ordem dos 2,4% e 3%, respectivamente, que a poderão recolocar numa trajectória de convergência para os níveis médios de rendimento da União Europeia. Nos anos iniciais de programação, porém, prevê-se que as taxas de crescimento se situem ligeiramente abaixo do cenário subjacente à actualização de Junho, com valores de 1,1% e 1,8% para 2006 e 2007, respectivamente, tendo sido de 0,5% em 2005.

De notar que, muito recentemente, o Banco de Portugal apresentou uma revisão de previsões macroeconómicas relativamente à situação portuguesa, segundo as quais a taxa de variação do PIB será, no ano em curso, de 0,8%, inferior, portanto, à taxa de crescimento de 1,1% constante do cenário macroeconómico do OE 2006 (Cf. Quadro 3).

As projecções divulgadas pela Comissão Europeia e pela OCDE para a economia portuguesa apontam para uma melhoria do crescimento da economia em 2006 e 2007, relativamente a 2005, baseada na recuperação do investimento e na aceleração das exportações (Cf. Quadro 4).

Estamos perante o desafio de aproximar o nosso crescimento da taxa de crescimento potencial, o que obriga a uma forte aposta na criação de emprego, na escolha de investimentos reprodutivos e numa rigorosíssima avaliação e auditoria das despesas realizadas numa lógica de criação de valor — bem como da equidade e eficiências das receitas.

O impropriamente designado Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) compreendia inicialmente o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défi-

ces excessivos, e a Resolução do Conselho Europeu de 17 de Junho de 1997, sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A adopção do PEC correspondeu ao reconhecimento pelos Estados Membros (EM) da necessidade de políticas de consolidação orçamental como condição indispensável ao funcionamento eficiente da União Económica e Monetária (UEM).

O PEC assentou em dois aspectos essenciais: um sistema preventivo para identificar e corrigir as derrapagens orçamentais antes de se atingir o limiar de 3% do PIB, previsto no Tratado da Comunidade Europeia (TCE), e um conjunto de normas de dissuasão para pressionar os EM a evitar os défices excessivos e a adoptar as medidas necessárias à sua rápida correcção. Os EM participantes na zona euro se comprometeram a adoptar, no plano nacional, o objectivo a médio prazo de conseguir um orçamento em equilíbrio ou excedentário.

Como se sabe, o PEC tem-se revelado de aplicação difícil e controversa, sobretudo em contextos de abrandamento do nível de actividade económica ou em que se faz ainda sentir a necessidade de algum tipo de apoio ao desenvolvimento por parte do sector público, uma vez que implica a adopção de medidas de carácter contraccionista. A problemática dos efeitos pró-cíclicos do PEC tem sido largamente objecto de tratamento na literatura económica.

De facto, tem sido largamente referido que o PEC não é de crescimento. Não tem em vista nem o crescimento global da economia europeia nem a convergência real e social.

Importa, assim, referir a disciplina financeira deve existir, mas adequada às finalidades económicas, de promoção do investimento, da criação de emprego e da produtividade.

Por esta razão, exige-se mais governo económico da União Europeia, em estreita articulação com as instâncias técnicas de acompanhamento e fiscalização.

Uma certa obsessão europeia pelo défice orçamental tem sido má conseleira e tem levado os governos dos Estados Membros, muitas das vezes, a contornarem as regras de boas práticas de gestão dos dinheiros públicos — o que não é aceitável.

Além disso, a ausência de um mecanismo apto a impor, de forma imparcial, o cumprimento das regras do PEC veio determinar a falência do modelo inicial de aplicação do procedimento por défices excessivos.

O debate sobre as insuficiências do PEC foi amplo e aprofundado, tendo conduzido a que, em 20 de Março de 2005, o Conselho (Ecofin) tenha adoptado um relatório intitulado *Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento*, que visava fomentar a governação e a apropriação, no plano nacional, do enquadramento orçamental, reforçando a base económica e a eficácia do Pacto, tanto na sua vertente preventiva como correctiva.

Segundo aquele relatório, aprovado pelo Conselho Europeu da Primavera de 2005, os EM, o Conselho e a Comissão reiteraram o seu empenho em aplicar o Tratado e o PEC com a eficácia e a rapidez necessárias, através do apoio e da pressão *inter pares*, e em actuar em cooperação estreita e construtiva no âmbito do processo de supervisão económica e orçamental, a fim de garantir a segurança e a eficácia das regras do Pacto. Por outro lado, são adoptados mecanismos que têm em conta a diversidade das situações e dos desenvolvimentos económicos e orçamentais, perante a heterogeneidade económica e orçamental da União.

Na sequência do referido relatório, os Regulamentos (CE) n.ºs 1466/97 e 1467/97 foram alterados a fim de assegurar plenamente a melhoria acordada na aplicação do PEC.

Desta alteração resulta o reforço da ideia de que *o objectivo de médio prazo deve ser diferenciado para cada EM*, de modo a poder atender-se à diferenciação das situações e das circunstâncias económicas e orçamentais, e também ao risco que as situações orçamentais podem acarretar para a sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente à luz de eventuais alterações demográficas. Portanto, para os EM considerados individualmente, o objectivo orçamental de médio prazo pode divergir do objectivo de alcançar situações orçamentais “próximas do equilíbrio ou excedentárias”.

Preende-se assim permitir aos EM fazer face a flutuações cíclicas normais, mantendo ao mesmo tempo o défice abaixo do valor de referência de 3% do PIB, e progredir rapidamente na via da sustentabilidade orçamental, sem inviabilizar a realização de investimento público.

Além disso, *a fim de reforçar a orientação do Pacto no sentido do crescimento*, na definição da trajectória de ajustamento ao objectivo de médio prazo no que se refere aos países que ainda não alcançaram este objectivo, deverão ser tomadas em linha de conta as reformas estruturais importantes realizadas que induzam economias directas a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento potencial.

De referir ainda que, para não dificultar a realização de reformas estruturais que melhorem inequivocamente a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, *deverá ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões*, com a introdução de um sistema em vários pilares que inclua *um pilar obrigatório de capitalização integral*.

É de notar que os EM que concretizem tais reformas serão autorizados a desviar-se da trajectória de ajustamento ao objectivo orçamental de médio prazo, ou do próprio objectivo, devendo o desvio reflectir os custos líquidos da reforma para o pilar do sistema de pensões de gestão pública, desde que esse desvio seja temporário e que seja preservada uma margem de segurança adequada relativamente ao valor de referência do défice.

Sendo o Tribunal de Contas o órgão supremo de controlo das finanças públicas em Portugal, e sendo um órgão de soberania, não pode ficar à margem destas questões centrais em matéria de contas públicas.

O Tribunal de Contas tem de estar no coração do esforço nacional de consolidação orçamental e do sistema de apuramento e acompanhamento das contas públicas. Por outro lado, integra-se no sistema europeu de controlo e auditoria das Contas Públicas, tornando-se parte fundamental do sistema complexo de governo económico da União.

O sistema de acompanhamento da execução orçamental e de apuramento do défice deve assentar em três pilares: um primeiro envolvendo o Ministério das Finanças, o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, o Instituto Nacional de Estatística e o Banco de Portugal; um segundo que passa por uma actuação mais rigorosa do Parlamento, através da Comissão de Orçamento e Finanças e de uma unidade de acompanhamento técnico de controlo orçamental e, finalmente, o Tribunal de Contas.

O trabalho que tem sido realizado pelo Tribunal de Contas é indispensável para que se entre num caminho de regularidade e fiabilidade no acompanhamento e avaliação do rigor orçamental e dos défices orçamentais.

Ao Tribunal de Contas são cometidas pela lei e pela Constituição tarefas que se revelam fundamentais na prossecução dos objectivos de disciplina e sustentabilidade financeira e orçamental. Não se trata, porém, de uma Câmara política, mas de uma instância de auditoria e de carácter jurisdiccional no coração do Estado democrático.

O Tribunal de Contas é o órgão supremo de controlo, de fiscalização e de auditoria das Contas Públicas, dando parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo da segurança social e sobre as contas das Regiões Autónomas; fiscalizando previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades para as entidades sujeitas aos seus poderes de controlo e à sua jurisdição; julgando a efectivação de responsabilidades financeiras; realizando auditorias; apreciando a legalidade, bem como a economia, eficiência e eficácia das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo.

Sublinhe-se que, em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal, além de apreciar “a actividade financeira 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”, emite ainda “um juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das 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”.

O Tribunal pode também, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, formular recomendações à Assembleia da República (este ano, 97) ou ao Governo “em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços”.

A Instituição Suprema de Controlo dos dinheiros públicos tem de estar, assim, no centro do esforço nacional de equilíbrio das contas públicas.

As competências do Tribunal, na medida em que abrangem a área do endividamento público e a execução orçamental, estão inequivocamente ligadas

aos compromissos assumidos pelo Estado ao subscrever Programas de Estabilidade e Crescimento.

Das diferentes modalidades de controlo realizadas pelo Tribunal de Contas (controlo prévio, concomitante e sucessivo), assume particular relevo, nesta matéria, o controlo concomitante, na medida em que as observações e recomendações efectuadas, sendo contemporâneas da execução da actividade financeira pública, fornecem indicadores aptos a revelar a evolução do défice orçamental e da gestão da dívida pública.

Mas independentemente da existência ou não do PEC e da sua arquitectura específica, os cidadãos têm direito a ser informados acerca da utilização dos dinheiros públicos e a saber que quem não cumpre com as regras do Estado de Direito é punido. Assim se combaterá a fraude e a corrupção.

O Tribunal tem, no entanto, uma primeira função pedagógica. As recomendações são um instrumento essencial que será usado intensamente. Nos casos em que esta se revele insuficiente, o Tribunal tem que ser implacável. Não pode haver um sentimento de impunidade perante as suas decisões. Além de que tem de funcionar o princípio de que os dinheiros públicos são controlados, onde quer que estejam.

Perante a necessidade de ser assegurada a disciplina financeira e orçamental e de garantir rigor e transparência na gestão dos dinheiros públicos, o Tribunal vê-se confrontado com um cenário complexo, determinado por factores diversos, tais como as novas formas de gestão de serviços públicos, a transformação do Estado Social num Estado Social Regulador, a adopção pela Administração Pública de formas jurídico-privadas de actuação, bem como as exigências de qualidade da despesa pública. E no tocante à receita pública impõe-se garantir a regularidade, a eficiência, a justiça, a certeza, a previsibilidade e sobretudo a simplicidade. Um sistema tributário complexo, imprevisível e instável é um sistema fiscal permissivo em relação à fraude e à evasão fiscais.

Temos de ser muito exigentes. E para que a Instituição Suprema de Controlo dos dinheiros públicos em Portugal possa exercer as suas funções eficazmente, têm que ser introduzidas algumas alterações ao regime jurídico que enquadra a sua actuação no sentido da maior eficiência da fiscalização prévia, da responsabilização dos gestores dos dinheiros públicos e da efectiva articulação entre o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira e as funções de auditoria do Tribunal de Contas.

Compreenderão, assim, que, nos dias de hoje, caiba aos órgãos de Auditoria e Fiscalização como o Tribunal de Contas uma tarefa essencial de credibilização das Finanças Públicas e da boa utilização dos dinheiros públicos. Os Estados e as democracias contemporâneos não podem ficar à mercê de considerações de curto prazo nem de instrumentos burocráticos e opacos de decisão e de utilização dos meios da comunidade. O rigor técnico, a transparência e a responsabilidade constituem as únicas garantias para que a consolidação financeira e orçamental seja um factor de desenvolvimento económico, social e humano. Eis o que está em causa.

Guilherme d'Oliveira Martins

Lisboa, 12 de Janeiro de 2006.

QUADRO 1
TAXA DE CRESCIMENTO REAL, EM %

	2003	2004	Previsões do Outono	
			2005	2006
Economias avançadas	1,9	3,3	2,5	2,7
das quais:				
EUA	2,7	4,2	3,5	3,3
Japão	1,4	2,7	2,0	2,0
Área do Euro	0,7	2,0	1,2	1,8
Alemanha	-0,2	1,6	0,8	1,2
França	0,9	2,0	1,5	1,8
Espanha	2,9	3,1	3,2	3,0
Outras economias, das quais:				
China	9,5	9,5	9,0	8,2
América Latina	2,2	5,6	4,1	3,8
Europa Central e de Leste	4,6	6,5	4,3	4,6
Economia Mundial	4,0	5,1	4,3	4,3
Por memória				
UE-25	1,3	2,5	1,6	2,1

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, Setembro 2005 (*Relatório do Orçamento do Estado para 2006*)

QUADRO 2
PIB A PREÇOS CONSTANTES – VARIAÇÃO ANUAL EM %

	2005		2006		2007	
	CE	OCDE	CE	OCDE	CE	OCDE
EUA	3.5	3.6	3.2	3.5	2.7	3.3
Japão	2.5	2.4	2.2	2.0	1.8	2.0
China	9.3	9.3	8.7	9.4	8.2	9.5
Área do Euro	1.3	1.4	1.9	2.1	2.1	2.2
UE 25	1.5	:	2.1	:	2.4	:
Economia Mundial	4.3	:	4.3	:	4.2	:

Fontes: CE, *Economic Forecasts*, Outono 2005; OCDE, *Economic Outlook*, Novembro 2005.

QUADRO 3
CENÁRIO MACROECONÓMICO DO OE2006
DESPESA NACIONAL E PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)
- TAXAS DE VARIAÇÃO EM VOLUME

Despesa e PIB	2005e	2006p
Consumo Privado	2,2	1,3
Consumo Público	0,8	-1,3
Investimento/Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)	-2,1	1,7
Procura Interna	0,9	0,9
Exportações	1,2	5,7
Importações	2,1	4,2
PIBpm	0,5	1,1

e – estimativa; p – previsão

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

QUADRO 4
PREVISÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES ECONÓMICOS
PARA PORTUGAL
(Taxas de variação anual, em %)

	2005		2006		2007	
	CE	OCDE	CE	OCDE	CE	OCDE
Consumo Privado	2.2	2.3	1.0	1.3	1.5	2.0
Consumo Público	1.0	0.8	-0.2	-0.8	0.0	0.1
Formação Bruta de Capital Fixo	-2.4	-1.8	0.3	0.2	2.3	3.3
Procura Interna	0.9	0.9	0.6	0.7	1.4	1.9
Exportações	0.9	1.6	4.7	6.3	4.6	6.4
Importações	1.7	1.8	3.0	4.4	4.1	5.5
PIB	0.4	0.8	0.8	1.0	1.2	1.8
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor	2.2	2.1	2.7	2.4	2.2	1.4
Emprego	0.1	0.1	0.2	0.5	0.4	0.8
Taxa de Desemprego	7.4	7.5	7.7	7.8	7.8	7.7
Saldo das Administrações Públicas (em % do PIB)	-6.0	-6.0	-5.0	-4.9	-4.8	-4.6

Fontes: CE, *Economic Forecasts*, Outono 2005; OCDE, *Economic Outlook*, Novembro 2005.

A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E O REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes*

* Subdirectora Geral do Tribunal de Contas

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO

II. TENDÊNCIAS DE REFORMA

- II.1 Eixos de reforma nas Administrações Públicas
- II.2 Enquadramento e objectivos da reforma da Administração Pública portuguesa
- II.3 Relevância, objectivos e características da Contratação Pública no contexto das reformas
- II.4 Linhas de evolução no âmbito da Contratação Pública

III. O REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA FACE ÀS LINHAS DE REFORMA

- III.1 Princípios da Contratação Pública
- III.2 Alguns aspectos do regime
- III.3 Compras electrónicas

IV. CONCLUSÕES

I. INTRODUÇÃO

Este texto foi elaborado no sentido de reflectir sobre o aparente antagonismo entre a elevada procedimentalização do processo de contratação pública¹ e as principais preocupações das reformas administrativas, nomeadamente em termos de desburocratização.

O elevado crescimento da actividade prestativa do Estado e da respectiva Administração Pública, acompanhado de um forte aumento da burocracia e da ineficiência, provocou um movimento no sentido de procurar reencontrar a eficiência, nomeadamente através de fenómenos de privatização, contratação de serviços com o sector privado, adopção pela Administração de formas de organização e de actuação jurídico-privadas e de revalorização da sociedade civil.

As alegadas vantagens destas formas de organização administrativa de direito privado incluem o afastamento das regras de organização de direito público (nomeadamente, o regime da contratação pública), a possibilidade de adopção de processos de decisão e de actuação mais flexíveis, mais desburocratizados, mais rápidos e mais eficientes, bem como compromissos mais fortes de rentabilidade e economicidade.

À intensificação da actuação de direito privado da Administração Pública não correspondeu uma efectiva desvinculação dos princípios de direito público, já que, quer pela natureza das funções exercidas quer porque isso resulta hoje claro do disposto no artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), existem várias vinculações jurídico públicas a que a actividade privada da Administração Pública está sujeita, como sejam o princípio da prossecução do interesse público, a vinculação a regras procedimentais e a sujeição ao controlo financeiro.

A reflexão que avançamos não procura determinar quais os melhores modelos de gestão, mas tão só equacionar algumas ideias sobre a forma como o regime público da contratação se compatibiliza ou não com os objectivos de uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

¹ Tendo, no caso, apenas como referência o regime do Decreto-Lei n.º 197/99.

II. TENDÊNCIAS DE REFORMA

II.1 Eixos de reforma nas Administrações Públicas

O desenvolvimento económico, social e cultural, bem como as dinâmicas sociais e empresariais fortemente pressionadas pelos avanços científicos e tecnológicos, pela crescente abertura dos mercados à livre concorrência e pelo aumento da capacidade crítica, elevaram nas últimas décadas o nível de exigência relativamente às Administrações Públicas e fizeram entrar em crise o modelo de gestão burocrática por elas tradicionalmente seguido.

As novas exigências têm incidência em diversos níveis, nomeadamente na necessidade de orientar a actividade do Estado para a satisfação das necessidades dos cidadãos através da qualidade dos serviços públicos, de conter o esforço fiscal dos contribuintes e de promover a eficiência, eficácia e transparência das políticas públicas e respectiva priorização e optimização.

Nos anos oitenta iniciou-se um movimento internacional de redução do papel do Estado na vida económica e social, assente na promoção da privatização de sectores económicos controlados pelo Estado, na diminuição e simplificação da intervenção económica pública e na aplicação do princípio da igualdade e das regras da livre concorrência às relações com as empresas, acompanhado por orientações políticas de desregulamentação e desregulação, redução da dimensão das Administrações Públicas, reforço dos mecanismos de contratação externa e diminuição do desequilíbrio dos orçamentos públicos.

Os programas de modernização e reforma administrativa nos vários países centraram-se, em geral, em garantir que as administrações públicas se orientem para objectivos, funcionem melhor e custem menos. São elementos característicos dessas reformas:

- A introdução da orçamentação e gestão por objectivos;
- A evolução para modelos organizacionais flexíveis e tecnologicamente inovadores, adoptando novos métodos de trabalho, incorporados numa lógica de comunicação horizontal e de decisão descentralizada e participativa;

- O reforço da autonomia de decisão;
- A orientação para os resultados;
- E a responsabilidade correspondente.

Por outro lado, cada vez se recorre mais no plano internacional ao conceito de “boa governação”, como um conjunto de princípios que subjazem às estruturas, mecanismos e processos de tomada de decisão e à forma como as decisões são ou não implementadas, que condicionam o desenvolvimento das sociedades e dos países. A sua análise e promoção deve abranger a actuação de múltiplos actores, incluindo o governo, os indivíduos e múltiplas forças, formais e informais, da sociedade civil.

Grande parte das reformas do sector público, tanto nas democracias da OCDE como em países subdesenvolvidos receptores de ajuda internacional, orientam-se, hoje, pela promoção, a vários níveis, e nomeadamente no âmbito do regime e actuação das administrações públicas, dos valores da “boa governação”, que, tal como descritos pelas Nações Unidas, são oito:



Este conjunto de valores assinala, de forma clara, que a eficiência e eficácia da gestão pública não pode ser valorada de forma absoluta, esperando-se que a intervenção do Estado seja de equidistância e favoreça o funcionamento livre dos mercados, o que pressupõe o respeito pela igualdade, legalidade e transparência.

Nas democracias modernas existe hoje uma atenção redobrada à prevenção e ao combate à fraude e corrupção, sendo certo que a contratação pública é,

neste campo, uma área de elevado risco. É também sabido que a fraude e a corrupção são favorecidas em ambientes de pouca transparência, fraca concorrência, elevado grau de discricionarietà e baixa responsabilização. Por último, refira-se que aos 3 Es tradicionalmente definidos como requisitos de uma boa gestão (economia, eficiência e eficácia), acrescem hoje outros Es, representativos de valores emergentes mas considerados igualmente cruciais ao desenvolvimento saudável das sociedades: Ética, Ecologia e governação Electrónica.

II.2 Fundamento e Objectivos das reformas da Administração Pública Portuguesa

A Administração Pública portuguesa tem uma dimensão e rigidez elevadas e os recursos que consome são, no quadro europeu, muito altos face aos resultados obtidos.

De acordo com o relatório da OCDE de Fevereiro de 2003 "*The effectiveness of public expenditure in Portugal*", embora a relação entre a despesa total do país e o PIB seja ainda inferior à da União Europeia, verifica-se, em Portugal, um crescimento rápido e descontrolado da despesa corrente primária, em média superior à da OCDE e à da UE, que ameaça a sustentabilidade orçamental a longo prazo.

Para inverter esta tendência, a OCDE sugere que Portugal adopte políticas que assegurem uma maior flexibilidade à gestão e uma maior eficiência e eficácia à despesa pública, nomeadamente ao nível do equilíbrio custo/benefício dos serviços públicos, de uma orientação da sua gestão para resultados e da adopção de incentivos a uma eficiente alocação de recursos. Em Portugal, a desintervenção do Estado no sector económico tem sido acompanhada da concessão de serviços públicos a agentes privados, da empresarialização dos serviços públicos sob diversas formas e da criação de diferentes tipos de organismos públicos de direito privado e com natureza empresarial, muitos deles concorrendo entre si. A esta nova realidade, estimulada pelos vários governos, são invocadas as virtudes de estimular a autonomia, o mercado e a participação da sociedade civil, simplificar os métodos de gestão, captar gestores qualificados, realizar economias de custos, flexibilizar as relações contratuais, diversificar as fontes de financiamento e favorecer ganhos de eficiência e eficácia.

No entanto, muitos desconfiam que o custo destas reformas não seja proporcional às melhorias obtidas, considerando que se dificulta o controlo público, se prejudica a transparência e a prestação de contas, se desvaloriza a equidade social e se permite o exercício do poder político em concertação próxima com os interesses privados.

As medidas reformistas sentidas nos últimos anos centraram-se, sobretudo, na criação de entidades com um perfil diverso do da Administração Pública tradicional, esperando-se que elas assegurem uma forma de gestão diferente, mas sem que se assegurasse que realmente assim é, ficando a sensação que o efeito é sobretudo a liberalização das condições salariais, a flexibilização das regras contratuais com eventual prejuízo da concorrência a que estão obrigadas as entidades públicas, a falta de controlo sobre a despesa e o endividamento, que em última análise continuam a ser suportados pelo Estado, sem que se percebam efectivos ganhos de produtividade e eficácia.

Já em 1994 uma Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública apontava como prioridades repensar as missões da Administração, dinamizar novos modelos estruturais e desintervir, com os objectivos de redução do leque de actividades do Estado, de diminuição da despesa pública, de criação de receitas a partir do património do Estado, do aumento da qualidade (pela introdução dos mecanismos da concorrência) e da viabilização da economia através do tecido empresarial privado.

Em 2003/2004 foi definida uma estratégia de reforma da Administração Pública, que incluía nos seus objectivos gerais:

- Delimitar as funções que o Estado deve assumir directamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente, nomeadamente por delegação ou concessão a entidades privadas;
- Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;

De entre as medidas estruturantes dessa política ressaltavam:

- A redução das actividades do Estado, passando certas funções para a gestão de entidades de natureza privada ou social, sob o controlo e fiscalização do poder público;

- A afirmação dos princípios da prestação de serviços orientados para os cidadãos e da racionalidade e celeridade nos procedimentos administrativos;
- A adopção de um novo modelo de organização administrativa, caracterizado pela redução dos níveis hierárquicos, pela desburocratização dos circuitos de decisão, pela aproximação dos serviços às populações, pela melhoria dos processos, pela colaboração entre serviços, pela partilha de conhecimentos e por uma correcta gestão da informação;
- A adopção dos princípios da gestão por objectivos, da eficácia na prossecução dos objectivos fixados e controlo de resultados obtidos, da eficiência na utilização dos recursos públicos, e da ética da responsabilidade, consagrando autonomia de gestão aos dirigentes e a sua avaliação do desempenho em função dos resultados obtidos;
- A promoção da partilha de actividades comuns, incluindo a negociação e aquisições de bens e serviços;
- A implementação de um Governo Electrónico (e-government).

A viragem determinada pelas eleições legislativas antecipadas de 2005, tendo alterado algumas das prioridades concretas, mantém na agenda a promoção da sociedade do conhecimento e a modernização e racionalização da Administração Pública. O Programa de Governo 2005-2009, o Programa de Estabilidade e Crescimento e as Grandes Opções do Plano referem medidas como as seguintes:

- Descentralização dos serviços públicos;
- Simplificação e racionalização de estruturas e flexibilização dos instrumentos normativos;
- Generalização da implementação da gestão por objectivos, através de contratos por objectivos e metas;
- Redução da dimensão da Administração central, por reestruturação, empresarialização ou externalização;
- Desenvolvimento e implementação de sistemas de avaliação dos serviços públicos;
- Simplificação das regras da administração financeira, nomeadamente no que se refere às aquisições de bens e serviços;

- Eliminação de procedimentos desnecessários;
- Aplicação das compras de grupo por via electrónica e incentivo a economias de espaço, de comunicações, transportes, energia, equipamentos e aquisições.

II.3 Relevância, objectivos e características da Contratação Pública no contexto das reformas

A actividade de contratação pública reveste-se de grande relevância no quadro das reformas da Administração Pública, já que é também central à actividade de gestão pública.

Para assegurar a gestão e prestação de serviços públicos é necessário adquirir bens e serviços de qualidade e preço adequados, no momento em que são precisos.

A não realização das aquisições ou a sua concretização no momento inadequado podem colocar em risco a consecução da missão dos departamentos públicos, o serviço aos cidadãos ou originar custos acrescidos e/ou desperdícios, pelo que o primeiro objectivo a prosseguir com as aquisições públicas é a **garantia de satisfação oportuna das necessidades**.

As aquisições públicas representam, na maioria dos países da União Europeia, entre 25 a 30% da despesa pública e abrangem um leque muito alargado de bens e serviços, desde aquisições de grande valor, como a construção de infra estruturas públicas (estradas, hospitais, edifícios) ou a aquisição de equipamentos e sistemas informáticos sofisticados, a serviços, como são os casos de serviços de consultadoria, telecomunicações ou manutenção de sistemas, e a bens de consumo, como artigos de secretaria, comida ou consumíveis para utilização em cirurgias ou em salas de aula.

Com vista à satisfação das necessidades coloca-se hoje ao decisor público um leque alargado de modalidades de compra, que vai desde assegurar, por si próprio, as aquisições necessárias ao exercício da sua actividade, a colaborar com outros departamentos com vista a proceder a aquisições conjuntas, a comprar através de centrais de compras ou a assegurar a contratação externa da própria actividade.

Hoje, a intensificação das situações em que se pondera o “*outsourcing*” dos próprios serviços a prestar leva a que a contratação com vista a associar entidades privadas à prestação de serviços públicos se revista de grande importância, quer em termos do volume financeiro dos contratos e do seu impacto nos mercados associados, quer em termos da permanência e da complexidade das relações jurídicas estabelecidas, quer em termos dos riscos que têm de ser previstos, partilhados e regulados, e do respectivo valor.

Organizar o sistema de compras públicas de uma forma centralizada ou descentralizada é, também, uma opção a considerar.

Uma abordagem descentralizada, em que cada serviço público é responsável pelas suas próprias aquisições, tem a vantagem de garantir uma maior proximidade às necessidades e potenciar, portanto, a sua satisfação de forma mais eficaz, de promover o desenvolvimento dos mercados privados de tamanho médio e de âmbito local, de reduzir o impacto de eventuais erros ou corrupções de larga escala, de, ao reduzir burocracias, acelerar tempos de aquisição e de promover responsabilidades a um nível descentralizado.

A utilização de estratégias de centralização dos processos de compra tem, por sua vez, a potencialidade para obter reduções significativas de custos, aumentar o poder negocial da Administração Pública, favorecer a normalização técnica e aperfeiçoar a definição e adequação dos requisitos, aumentar a capacidade de gestão dos contratos e do respectivo contencioso e garantir o acompanhamento por pessoal especializado.

Dado o volume de verbas públicas envolvidas, **umentar a eficiência e otimizar a relação custo/benefício** da contratação pública é um objectivo que faz naturalmente parte das agendas de modernização administrativa de todos os países, constituindo-se hoje, cada vez mais, como uma prioridade.

Por outro lado, todas as directrizes internacionais em matéria de contratação pública, sejam elas da União Europeia, da Organização Mundial de Comércio, do Banco Mundial, das Nações Unidas ou de outra origem, apontam para a necessidade de os sistemas de aquisição pública respeitarem **standards de transparência e de concorrência aberta e justa**. Tais valores são defendidos, nomeadamente, por contribuírem para a eficiência dos mercados, para uma economia competitiva, para a promoção do comércio internacional, para a atracção do investimento nacional e estrangeiro e, em consequência, para o desenvolvimento económico.

A contratação pública representa uma quota significativa da economia comunitária (cerca de 16,3% do PIB da UE), pelo que a harmonização dos processos de adjudicação dos contratos tem sido um importante instrumento de realização do mercado único. A legislação comunitária favorece, desde a década de 70, a concorrência e a transparência nos processos de selecção. As Directivas comunitárias impõem a adopção do princípio concorrencial e da publicitação alargada das intenções de compra apenas acima de um montante considerável, por serem esses os valores de contratação com interesse para o comércio intracomunitário, mas tais princípios são considerados essenciais de uma forma geral, mesmo abaixo daqueles montantes².

Efectivamente, os princípios da concorrência e da transparência aplicam-se a todos os contratos por força dos tratados europeus e são universalmente reconhecidos como essenciais à actividade de contratação pública, tanto na perspectiva de favorecer os mercados, como de garantir boa governação, como de obter a melhor proposta em termos de eficiência, traduzindo-se, nomeadamente:

- No princípio da competição aberta;
- Na publicitação de anúncios;
- Na divulgação prévia dos critérios de adjudicação;
- Na fundamentação das escolhas.

² Vd. por exemplo, as recomendações constantes dos modelos de legislação propostos pela UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) <http://www.uncitral.org>

II.4 Linhas de evolução no âmbito da Contratação Pública

Face às tendências de reforma que apontámos identificamos basicamente quatro eixos de melhoria das práticas de contratação pública: melhoria de relação custo/benefício, melhoria da informação e da sua utilização, defesa de valores ambientais e intensificação das transacções electrónicas.

a) Melhoria da relação custo/benefício

Vários especialistas³ concluem, após análise da rigidez associada a cada tipo de despesa pública, que o controlo das despesas públicas em Portugal deve ter em especial atenção as despesas de consumo público.

Para isso, considera-se necessária a adopção de normas de gestão mais rigorosas, que permitam um efectivo combate aos desperdícios e gastos excessivos e garantam uma maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos.

O Parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções para a Política Económica e Social, emitido em 2002, refere: “*Não é aceitável que, sistematicamente, os preços das adjudicações sejam ultrapassados ou que os preços praticados nas compras atinjam níveis demasiado altos*”.

O mesmo parecer considera insuficientes os níveis de concorrência hoje existentes em Portugal, daí decorrendo níveis de formação dos preços mais elevados, recomendando, nomeadamente, que o Governo ponha em prática:

- “*O cumprimento mais rigoroso das normas sobre a qualidade dos projectos e efectiva responsabilização dos respectivos autores*”;
- “*Um controlo mais efectivo da razoabilidade dos preços a que são adjudicados os concursos para construção de obras públicas, de modo a evitar desperdícios de recursos*”;
- “*O controlo das práticas em que se realizam as hastas públicas, para garantia da sua transparência*”.

Sendo o objectivo da contratação pública o de adquirir bens ou serviços para satisfazer as necessidades ao melhor custo, com a qualidade adequada, nas quantidades mais económicas e para estarem disponíveis quando são necessários, a **obtenção de mais valor** pode ser concretizada de várias

³ Refira-se, nomeadamente, o relatório da ECORDEP e o Parecer sobre as Grandes Opções para a Política Económica e Social, do Conselho Económico e Social, de 2002

formas, salientando-se algumas das que são referidas no relatório “*Modernising Procurement*”, produzido em 1999 pelo Auditor Geral do Reino Unido (NAO: *National Audit Office*):

- Obter mais qualidade pelo mesmo preço;
- Evitar compras desnecessárias;
- Assegurar que as necessidades dos utilizadores são satisfeitas mas não excedidas;
- Admitir que os fornecedores apresentem soluções alternativas que inovem e permitam ganhos na relação custo/benefício da aquisição;
- Optimizar os custos totais dos contratos e não apenas os iniciais;
- Introduzir incentivos nos contratos que permitam melhorias de custo e qualidade durante o período da sua execução;
- Agregar transacções para obter descontos de quantidade;
- Colaborar com outros departamentos para obter melhores preços e descontos;
- Aligeirar os processos de aquisição de procedimentos desnecessários;
- Reduzir o nível dos stocks.

As melhorias a introduzir nos processos de contratação pública, para garantir uma maior eficiência e eficácia dos gastos que lhes estão associados, podem, assim, incidir sobre:

- A redução dos custos dos próprios processos de aquisição, reduzir esforço administrativo gasto na preparação e execução dos processos de selecção;
- A obtenção de melhores preços e condições de compra;
- A obtenção de maior qualidade;

O mesmo relatório exprime algumas tendências e recomendações para a modernização dos processos de contratação pública no quadro da obtenção de mais valor, das quais se destacam as seguintes:

Contratação de bens e serviços de carácter estratégico (os essenciais à consecução dos objectivos chave da organização, e nos quais se situa o maior potencial de poupança. Exs: infraestruturas físicas ou informáticas, estabelecimentos de parcerias em investimentos).

Para além da sua importância e valor, a aquisição destes bens e serviços reveste-se, frequentemente, de elevada complexidade, exigindo uma cuidada gestão do risco. A chave do sucesso ou falhanço do projecto depende, em grande medida, da escolha do co-contratante adequado e da cuidada definição dos termos do contrato.

- Desta forma, e atendendo a que a completa especificação das condições a contratar só consegue ser feita em fases de desenvolvimento dos projectos, em que já intervenha o co-contratante, o processo concorrencial que precede este tipo de contratos deve prever a possibilidade de negociações entre a entidade adjudicante e os concorrentes sobre o âmbito do fornecimento, a partilha de riscos, a distribuição dos custos e a possibilidade de potenciar e garantir benefícios durante a execução.
- Por outro lado, as organizações devem:
 - ⇒ Definir estratégias para este tipo de aquisições
 - ⇒ Preparar cuidadosamente a definição de requisitos, sempre na perspectiva dos resultados pretendidos e tendo em conta as necessidades dos utilizadores
 - ⇒ Identificar os riscos dos projectos e desenvolver estratégias para a sua gestão
 - ⇒ Garantir que não há falhas nos fornecimentos encadeados
 - ⇒ Acompanhar permanentemente a execução, avaliando o desempenho do fornecedor e procurando a introdução de melhorias.

Ao nível da contratação de bens e serviços em quantidade, mas sem carácter estratégico, por não serem essenciais aos objectivos da organização e em que eventuais problemas de fornecimento não se reflectem na qualidade dos serviços prestados, considera-se que, sendo possível a especificação rigorosa dos standards do fornecimento, e sendo estes respeitados:

- A escolha poderá basear-se essencialmente no critério do melhor preço;
- Poderão colher-se benefícios significativos da negociação e celebração de acordos de fornecimento, abrangendo períodos prolongados e, eventualmente, vários departamentos.

Quanto à contratação pontual de bens e serviços de rotina, de baixo valor, considera-se importante garantir que o custo dos procedimentos de aquisição seja reduzido, não igualizando e muito menos excedendo, o custo dos próprios bens (como por vezes acontece).

Como formas de reduzir estes custos administrativos nas aquisições de baixo valor apontam-se:

- A intensificação do uso do comércio electrónico,
- A possibilidade de atribuir competências a certos titulares de cargos especificados para, descentralizadamente, procederem a aquisições directas, reduzindo a carga burocrática;
- Uma maior utilização de acordos de fornecimento que suportem fornecimentos avulsos, eventualmente abrangendo vários departamentos.

As novas Directivas Comunitárias de Contratação Pública⁴, publicadas em 30 de Abril de 2004 e com um prazo de transposição que termina em 2006, incluem alterações com relevância nesta área de evolução, nomeadamente a regulamentação sobre:

- Acordos quadro de fornecimento, a estabelecer com fornecedores em caso de compras repetitivas;
- Centrais de compras;

⁴ Directiva 2004/18/EC para os sectores clássicos e Directiva 2004/17/EC para os sectores da água, energia, transportes e telecomunicações

- ‘Sistemas dinâmicos de compra’ para compras recorrentes, com uma duração máxima de 4 anos, aos quais os fornecedores interessados podem aderir a qualquer momento;
- Um novo procedimento de ‘diálogo competitivo’, que pode ser desenvolvido por fases, a utilizar em caso de contratos complexos, com vista a utilizar o diálogo com os fornecedores para identificar a solução ou soluções que melhor se adequam às necessidades;
- Admissibilidade de propostas variantes.

b) Melhoria da informação e da sua utilização

A disponibilidade e utilização de informação de gestão associada aos processos de contratação pública podem contribuir para uma minimização dos respectivos riscos.

O Parecer do Conselho Económico e Social acima referido apontava no sentido de “...*que o Governo deve passar a dispor de um sistema centralizado de informações sobre as condições de aquisição de bens e serviços, bem como da qualidade e idoneidade dos seus fornecedores*”, sendo também esse um dos aspectos recomendados no relatório “*Modernising Procurement*”, a que nos vimos referindo.

Esta informação deveria contemplar o que é contratado, por que preço, em que quantidades, o nível de desempenho dos fornecedores em termos de cumprimento de prazos e respeito pelas especificações e pelos valores contratados, sendo importante para:

- Detectar áreas de maior risco e que merecem maior capacidade negocial e atenção;
- Conhecer e comparar preços de bens equivalentes, para planear e orçamentar melhor e para comparar ofertas,
- Comparar a execução com o planeado;
- Comparar o desempenho dos departamentos e confrontar custos com soluções de *outsourcing*;
- Calcular os custos administrativos dos procedimentos e garantir que se mantêm aceitáveis;
- Monitorar a competitividade dos acordos de fornecimento celebrados.

c) Defesa de valores ambientais

Refira-se que o quadro regulador da contratação pública tem estado sobretudo associado ao regime da concorrência e, no caso europeu, à realização do mercado único, mas tem, hoje, de se equacionar a sua interacção com a defesa ambiental, num contexto de desenvolvimento sustentável.

Desde o Livro Verde sobre Contratos Públicos⁵ da Comissão Europeia, em 1996, que as instituições da União Europeia, incluindo o Tribunal de Justiça, se pronunciaram em vários documentos e decisões sobre o Ambiente e o Mercado Único, defendendo a inclusão da dimensão ambiental nos procedimentos relativos a contratos públicos, nomeadamente através de:

- Legislação específica impositiva;
- Normas europeias ou especificações técnicas comuns relativas às características das obras, dos fornecimentos ou dos serviços, e respectivos métodos de produção;
- Incorporação de preocupações ambientais nos critérios de avaliação das capacidades económicas, financeiras e técnicas dos candidatos aos procedimentos;
- Incorporação de elementos ambientais nos critérios de adjudicação;
- Imposição aos adjudicatários dos contratos de condições de execução destinadas a salvaguardar o ambiente.

As novas Directivas Comunitárias de Contratação Pública acolhem essa preocupação na regulamentação relativa às especificações técnicas, selecção dos concorrentes e critérios de adjudicação, admitindo designadamente que:

- Se avalie a capacidade técnica dos concorrentes tendo em conta medidas de gestão ambiental relacionadas com a aquisição em causa;
- Se exijam certificados de conformidade com *standards* de gestão ambiental;

⁵ Vd. pontos 5.48 e 5.52 do Livro Verde.

- Se analisem propostas variantes para comparar diferentes padrões de desempenho ambiental relevantes para o concreto objecto contractual;
- Se definam requisitos mínimos de salvaguarda do ambiente;
- Se excluam fornecedores por incumprimento anterior de legislação ambiental ou por registo de mau desempenho a esse nível em anteriores contratos;
- Se incluam nos critérios de adjudicação factores ambientais relacionados com a aquisição pretendida, como por exemplo custos energéticos ou nível de emissões tóxicas.

d) Intensificação das transacções electrónicas,

em especial no domínio das compras de rotina e de pequeno valor, como já referimos, e da utilização das potencialidades das tecnologias da informação e comunicação, a vários níveis.

Também neste plano as novas Directivas europeias sobre contratação pública acolhem as potencialidades das novas tecnologias.

Para além de consagrarem expressamente a possibilidade de as comunicações, no âmbito do procedimento de contratação, se processarem electronicamente, prevêem que os prazos dos procedimentos possam ser significativamente encurtados quando os avisos e os documentos que servem de base aos concursos sejam disponibilizados dessa forma.

Consagram também formas específicas de procedimentos que têm exclusivamente lugar por via electrónica, como é o caso dos ‘Sistemas Dinâmicos de Compra’ e dos Leilões Electrónicos (a realizar em tempo real relativamente a preços ou características de qualidade e preço, com *rankings* instantâneos de acordo com critérios automáticos de avaliação, e regras muito precisas de admissibilidade e realização).

III. O REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA FACE ÀS LINHAS DE REFORMA

III.1 Princípios da Contratação Pública

A lei portuguesa consagra hoje expressamente os princípios básicos aplicáveis à contratação pública, em especial na Secção II do Capítulo I do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Os princípios consagrados afirmam os eixos estruturantes do regime definido, em razão das suas finalidades, e servem de critério de interpretação e de integração das normas e das situações a regular, orientando e restringindo a Administração no exercício dos seus poderes discricionários ao longo dos procedimentos.

De entre eles, assumem especial centralidade precisamente os princípios da prossecução do interesse público e da concorrência, em ligação aos grandes objectivos prosseguidos pela função de contratação pública, e que se afiguram como fundamentais para a realização dos objectivos das reformas administrativas.

Princípio da prossecução do interesse público

Artigo 7.º, n.º 2, do DL 197/99⁶

“Na formação e execução dos contratos, as entidades adjudicantes devem optimizar a satisfação das necessidades colectivas que a lei define como suas atribuições”

Princípio da concorrência

Artigo 10.º do DL 197/99⁷

“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 imponha”

Com a adopção de procedimentos de escolha baseados na concorrência está-se simultaneamente a apelar e a defender o mercado (grande escopo

⁶ Vd. também artigos 4.º do CPA e 3.º da Lei n.º 4/2004

⁷ Vd. também artigo 183.º do CPA

das reformas), a garantir a igualdade, imparcialidade e transparência (valores essenciais de uma boa governação) e a assegurar a satisfação das necessidades e a realização dos gastos públicos da forma publicamente mais vantajosa possível (garantia de eficiência e eficácia), já que quanto mais pessoas se apresentarem perante a Administração para negociar, maior será o leque de escolhas e mais procurarão os concorrentes otimizar as suas propostas.

A concorrência não se realiza, no entanto, sempre da mesma maneira em todos os procedimentos. Em nome do princípio da proporcionalidade, ela é máxima nos concursos públicos e vai decrescendo em exigência e garantias noutros tipos de procedimento mais restritos, nomeadamente à medida que os valores das aquisições baixam.

Os princípios da igualdade, imparcialidade, transparência e publicidade são, por um lado, princípios com conteúdo próprio, decorrentes da própria Constituição (artigos 13.º, 266.º e 268.º), garantidos pela concorrência, e, por outro, simultaneamente, formas de a garantir. Sem eles, não há verdadeira concorrência. Assim.

Princípio da igualdade

Artigo 9.º do DL 197/99⁸

“1-Na formação dos contratos públicos devem proporcionar-se iguais condições de acesso e de participação dos interessados em contratar (...).

2-Iniciado o procedimento, não pode ser feita discriminação de qualquer natureza entre os interessados em contratar nem admitir-se qualquer interpretação das regras que disciplinam a contratação que seja susceptível de determinar uma discriminação entre os concorrentes e aqueles que não apresentaram candidaturas ou propostas.”

As muitas manifestações do princípio da igualdade surgem em todas as fases do processo de contratação, impedindo a Administração de adoptar medidas directas ou indirectas de discriminação positiva ou negativa de potenciais e de efectivos concorrentes, nomeadamente na fixação das condições do concurso, nas exigências na tramitação do acto público e na apreciação e classificação das propostas.

A proibição de especificações técnicas com efeitos discriminatórios e o próprio princípio da inalterabilidade dos programas de concurso, cadernos

⁸ Vd. também artigo 5.º, n.º 1, do CPA

de encargos, propostas e outros documentos (previsto no artigo 14.º) são um afloramento deste princípio da igualdade.

Note-se que não se admitem discriminações, mesmo que o interesse público de não afastar propostas vantajosas o aconselhasse.

Princípio da imparcialidade

Artigo 11.º do DL 197/99⁹

“1-Nos procedimentos devem ser ponderados todos os interesses públicos e privados relevantes, uns com os outros e entre si.

2-Os programas de concurso, cadernos de encargos e outros documentos que servem de base ao procedimento não podem conter qualquer cláusula que vise favorecer ou prejudicar interessados em contratar, nem tão-pouco é permitida, na sua aplicação, qualquer interpretação que contemple tais propósitos.”

Para além de funcionar como contra-face do princípio da igualdade, o princípio da imparcialidade, nas palavras de Vieira de Andrade¹⁰, exige que *“a totalidade - e não apenas uma parte dos interesses protegidos presentes no caso (e só desses) tenha sido considerada, segundo o seu peso certo, no processo de decisão, de tal maneira que a escolha entre as várias soluções admissíveis tenha sido orientada, sem discriminação, pelos fins estabelecidos nas normas jurídicas disciplinadoras da actividade administrativa em questão, devidamente interpretadas no quadro do sistema jurídico global.”* Este princípio determina que o procedimento seja estruturado de modo a que sejam trazidos à Administração todos os elementos que lhe permitam tomar uma decisão imparcial e uma decisão que tenha em conta todos os interesses relevantes.

Princípios da transparência e da publicidade

Artigo 8.º do DL 197/99

“1- O critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato que se pretende celebrar devem estar definidas previamente à abertura do procedimento e ser dados a conhecer a todos os interessados a partir da data daquela abertura.

2- A escolha de propostas deve ser sempre fundamentada.”

Instrumentos de garantia da concorrência, igualdade e imparcialidade, os princípios da publicidade e da transparência significam, não apenas que a

⁹ Vd também artigo 6.º do CPA e 3.º, n.º 8, da Lei n.º 4/2004

¹⁰ In *“A Imparcialidade como princípio constitucional”*.

abertura da concorrência e outras informações relevantes devem ser divulgadas de forma a abranger todos os potenciais concorrentes, como também que devem estar previamente definidas e ser conhecidas de todos as regras do jogo em toda a sua extensão, e que o procedimento tem de ser estruturado de modo a tornar possível a verificação, pelos próprios interessados, dos diferentes passos dados e da fundamentação de cada uma das decisões tomadas.

A existência de um acto público no concurso é uma das manifestações destes princípios.

Princípio da legalidade

Artigo 7.º, n.º 1, do DL 197/99¹¹

“Na formação e execução dos contratos, as entidades públicas e privadas devem observar as regras e princípios previstos no presente diploma, não podendo, designadamente, ser adoptados procedimentos diferentes dos nele tipificados, excepto quando previstos na lei.”

Princípio da proporcionalidade

Artigo 12.º do DL 197/99¹²

“1-Observados os limites fixados no presente diploma, deve ser escolhido o procedimento mais adequado ao interesse público a prosseguir, ponderando-se os custos e benefícios decorrentes da respectiva utilização.
2-Na tramitação dos procedimentos apenas se devem efectuar as diligências e praticar os actos que se revelem indispensáveis à prossecução dos fins que legitimamente se visam alcançar.”

É no equilíbrio entre estes dois princípios – legalidade e proporcionalidade – que os grandes objectivos das reformas dos sectores públicos se compatibilizam com as formalidades estabelecidas para os processos de contratação pública.

De facto, ao contrário do que acontece na generalidade dos procedimentos administrativos, no regime da contratação pública a sequência procedimental está bem descrita e circunscrita na lei, vigorando um verdadeiro “princípio da formalidade”¹³. Esta tendência para um elevado detalhe de regula-

¹¹ Vd. também artigo 3.º do CPA

¹² Vd. também os artigos 5.º, n.º 2, do CPA e 266.º, n.º 2, da Constituição

¹³ Assim lhe chamam Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira em “*Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa, das fontes às garantias*”

mentação procedimental tem-se vindo a acentuar em razão de preocupações crescentes de rigor, imparcialidade e transparência do modo de actuar da Administração Pública, de prevenção de fraudes e de garantias de participação e defesa dos concorrentes e também em resultado da necessária conciliação da crescente complexidade das condições de concorrência com o interesse público a realizar, nomeadamente quanto à demonstração e avaliação da idoneidade jurídica, técnica, económica e financeira dos concorrentes e das suas propostas.

Ora, a procedimentalização do direito administrativo e do regime da contratação pública é exigida:

- Pela necessidade de objectivar a vontade da pessoa colectiva pública, através de uma sequência de actos e formalidades (o que também se verifica na actividade de direito privado);
- Pela natureza pública da Administração e dos recursos que ela gere, o que implica a necessidade de garantir a defesa do interesse público, o respeito pela igualdade dos cidadãos e uma correcta gestão e controlo das finanças públicas, razões que se mantêm quando a Administração age como sujeito de direito privado;
- Para fornecer adequada protecção jurídica aos particulares contra arbitrariedades, sendo estas preocupações garantísticas as responsáveis pelos mais elevados graus de formalização. Ora, como afirma Maria João Estorninho, em *“A Fuga para o Direito Privado, Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública”*: *“Curiosamente, à medida que a Administração Pública passa a ter uma liberdade jurídica tendencialmente igual à dos privados, a necessidade de evitar a todo o custo o arbítrio e as necessidades de controlo passam a exigir, cada vez mais, esquemas pormenorizados de regras procedimentais.”* No mesmo sentido a autora cita Zezschwitz: *“Quanto mais livres forem as possibilidades de constituição contratual na prossecução de tarefas administrativas, tanto mais fortes devem ser as precauções jurídico-procedimentais contra uma má utilização de tais possibilidades de conformação”*.

No entanto, a “sacralização” dos procedimentos pode conflitar com as necessidades de desburocratização, racionalização, eficiência e eficácia da Administração moderna, transformando alguns procedimentos num exercício longo de burocracia, com custos administrativos e de espera elevados,

dando origem a recomendações para a agilização e desgradação de alguns destes procedimentos.

A afirmação do princípio da proporcionalidade, nos termos acima apontados, vem introduzir neste sistema a ideia de que a forma deve tutelar a substância e não prevalecer sobre ela, permitindo, assim, equacionar, embora com cautela, e sempre em função dos interesses em jogo:

- A possibilidade de escolha de procedimentos menos formalizados e mais céleres, mediante ponderação do interesse público e dos custos e benefícios dos procedimentos;
- A vinculação do legislador e da Administração a não estabelecer exigências injustificadas ou excessivas;
- A distinção das formalidades em essenciais e não essenciais, conforme os valores que com elas se pretendem tutelar, sendo a inobservância das não essenciais desvalorizável ou suprível;
- A possibilidade de distinguir, na esteira da doutrina e da jurisprudência francesa e belga, entre formalidades e requisitos exigidos em benefício ou no interesse dos concorrentes e da salvaguarda da concorrência e os estabelecidos em benefício ou no interesse da Administração, sendo, neste último caso, dada à Administração o poder de considerar irrelevante o seu incumprimento;
- A possibilidade de, nalgumas situações, se “aproveitar” o acto se, não obstante a preterição de uma formalidade, o conteúdo e sentido concretos que o acto assumiu forem coincidentes com o conteúdo e sentido que ele teria assumido se se tivesse observado regularmente a formalidade em causa (*teoria do aproveitamento dos actos administrativos*)¹⁴.

Princípio da estabilidade

Artigo 14.º do DL 197/99

“1-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.

2-Nos procedimentos em que não esteja prevista qualquer negociação, as propostas apresentadas pelos concorrentes são inalteráveis até à adjudicação.

¹⁴ Vd., por exemplo, artigo 44.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97

3-Efectuada a adjudicação, podem ser introduzidos, por acordo entre as partes, ajustamentos à proposta escolhida, desde que as alterações digam respeito a condições acessórias e sejam inequivocamente em benefício da entidade adjudicante.

4-Quando já tenham sido apresentadas propostas, a entidade adjudicante não pode desistir de contratar, salvo nos casos previstos no presente diploma.”

O princípio da estabilidade das regras do procedimento e das propostas apresentadas pelos concorrentes é uma expressão da defesa da concorrência e da igualdade.

Ao contrário do que sucede quanto às regras do procedimento, a intangibilidade das propostas não é hoje um valor absoluto.

O regime actual consagra procedimentos por negociação, que se caracterizam precisamente pela possibilidade de alteração das propostas, e os próprios concursos admitem que, na fase da celebração do contrato, possam ser feitos ajustamentos à proposta escolhida (o que se admite também em certas condições no regime específico das empreitadas - vd. artigo 106.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).¹⁵

Consideramos que esta admissibilidade negocial resulta precisamente da necessidade de conciliar o interesse numa adjudicação em condições vantajosas para o interesse público e os princípios da concorrência e da igualdade entre concorrentes, inserindo-se também na linha das reformas administrativas referidas no capítulo anterior.

Essa conciliação procura, assim, potenciar as vantagens da concorrência a favor do interesse da administração em conseguir melhores preços, melhor qualidade ou melhores condições, em nome dos princípios da prossecução do interesse público, da racionalidade, da eficácia e da eficiência na utilização dos recursos públicos¹⁶, mas respeitando os princípios da igualdade e imparcialidade, através da clareza e universalidade das regras (por exemplo, da necessidade de assegurar igualdade e transparência durante o processo negocial - vd. artigo 143.º do DL 197/99) e, no caso dos concursos, através da impossibilidade de alterar condições essenciais.

¹⁵ Existe, de resto, alguma tradição na admissibilidade de alteração das cláusulas a contratar nos contratos administrativos, em nome do interesse público.

¹⁶ Vd, nomeadamente, artigo 3.º da Lei n.º 4/2004

Os princípios da igualdade e da imparcialidade não se considerarão postergados pela negociação se forem respeitados as condições e o espírito do programa do procedimento, nomeadamente se não se concederem vantagens a nenhum concorrente nem se transformarem propostas não conformes aos requisitos regulamentares de modo a admiti-las.

Princípio da boa fé

Artigo 13.º do DL 197/99¹⁷

“1-Na formação e execução dos contratos as entidades públicas e privadas devem agir segundo as exigências da identidade, autenticidade e veracidade na comunicação.

2-Os programas de concurso, cadernos de encargos e outros documentos que servem de base ao procedimento, bem como os contratos, devem conter disposições claras e precisas.”

Princípio da responsabilidade

Artigo 15.º do DL 197/99

“1-As entidades, funcionários e agentes podem ser responsabilizados civil, financeira e disciplinarmente pela prática de actos que violem o disposto no presente diploma.

2-Os serviços públicos com competência para fiscalizar a observância do regime da realização de despesas e da contratação pública devem, para os efeitos previstos no número anterior, comunicar às entidades competentes as infracções detectadas.”

Estes dois princípios tutelam a relação de confiança que se cria a partir do momento em que a Administração torna pública a sua intenção de contratar, sendo, no caso da boa fé, uma obrigação simultaneamente para esta e para os particulares. Dele resulta o respeito mútuo pelas expectativas que se criaram, pelas regras de jogo, a busca do melhor contrato de acordo com critérios materiais, a disponibilização da informação necessária, verdadeira e relevante, a seriedade e inalterabilidade das propostas e o respeito pelo equilíbrio financeiro do contrato.

Acarreta, por outro lado, a responsabilização dos intervenientes pelo cumprimento das regras, a implementação de mecanismos de controlo e acompanhamento e a sujeição a fiscalização.

¹⁷ Vd. também artigos 6.º-A do CPA e 266.º, n.º 2, da Constituição

Com base nestes dois princípios, acompanhamos Margarida Olazabal Cabral quando afirma que, “*ao contrário do que entendem alguns autores críticos do concurso e defensores de um sistema de adjudicação livre com maior responsabilidade dos funcionários da Administração, não se pode confundir concurso com desresponsabilização.*”

A mesma autora acrescenta aos princípios da contratação pública acima referidos um outro princípio, que considera decorrer da Constituição e do artigo 10.º do CPA¹⁸, e que alguns autores consideram englobado no princípio da boa fé:

O princípio da eficiência e da racionalidade administrativa

Considera-o como orientador da entidade adjudicante nos procedimentos de contratação, em especial no momento da elaboração dos documentos do procedimento.

Afigura-se-nos que a formulação que lhe é atribuída corresponde a uma síntese de todos os princípios acima referidos, na perspectiva que precisamente nos interessa em termos de adaptação aos vectores de reforma:

“...significará, não só do ponto de vista da tutela dos particulares como da prossecução do interesse público, que o concurso deverá ser estruturado de modo a atingir os seus objectivos e a respeitar os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e publicidade, do modo mais eficiente, não prevendo formalidades desnecessárias, sem razão material que as justifique, nem considerando essenciais quaisquer formalidades que não visem tutelar um daqueles objectivos. Isto será mesmo uma concretização do princípio constitucional da proporcionalidade (para além da concretização dos princípios constitucionais de prossecução do interesse público e de desburocratização), desde logo nas suas vertentes da adequação e necessidade, obrigando a que quer o legislador, quer a entidade adjudicante, apenas prevejam aquelas formalidades que sejam adequadas e que sejam necessárias para tutelar os valores que o concurso prossegue”.

¹⁸ Vd. hoje também o artigo 3.º da Lei n.º 4/2004

III.2 Alguns aspectos do regime

Do regime constante do Decreto-Lei n.º 197/99, destacaremos apenas alguns aspectos que nos parecem mais relevantes para os objectivos deste trabalho.

- a) O regime tem um âmbito de aplicação restrito (vd. artigos 2.º e 3.º) se o compararmos com o universo de entidades que realizam aquisições financiadas por dinheiros públicos, o que significa que existe uma franja de aquisições públicas que são realizadas sem as garantias estabelecidas.

Ficam, por exemplo excluídas as empresas públicas e entidades não qualificáveis como “organismos públicos”¹⁹.

- b) As regras de competência para autorização das despesas (artigos 16.º a 29.º) estão fixadas por patamares de valor, admitem delegações de poderes, e, em rigor, no que se refere aos limites de competência, não constituem uma trave mestra do regime, dependendo das opções de gestão financeira do governo.

Quando foi publicada a legislação relativa à Reforma da Administração Financeira do Estado, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 155/92, foi definido que os dirigentes dos serviços com autonomia administrativa teriam competência para todos os actos de gestão corrente, o que, no fundo, correspondia à possibilidade de autorizar tudo quanto estivesse contemplado no seu plano de actividades e orçamento, e que os dirigentes dos órgãos de gestão dos serviços com autonomia administrativa e financeira tinham competência para autorizar todos os actos relativos à gestão do seu organismo.

Tais normas, que consagravam a coincidência da competência administrativa e da competência financeira, foram rapidamente prejudicadas pela fixação de limiares para a autorização das despesas. Afigura-se-nos que os limites fixados (que são, de resto, relativamente baixos) não acompanham as tendências de descentralização e autonomia decisória.

Relevam nesta matéria opções de política financeira, mas também nesta área as reformas apontam para a orçamentação por objectivos, contractualização de resultados, autonomia de decisão e responsabilização, pelo que, neste particular, as disposições não se afiguram compatíveis com os objectivos afirmados da reforma administrativa.

¹⁹ Sem prejuízo de, em caso de os contratos serem de valor superior aos limiares estabelecidos pelas directivas comunitárias, algumas estarem sujeitas às disposições especiais do Capítulo XIII do Decreto-Lei n.º 197/99.

A flexibilização dos modelos organizacionais e a atribuição de poderes decisórios em matéria de contratação a níveis não contemplados nos normativos em causa, podem, na nossa opinião, compatibilizar-se através da utilização dos mecanismos de delegação e subdelegação de competências, genericamente autorizados pelo artigo 27º.

No entanto, consideramos que, não obstante as normas definidoras de competência constarem hoje do Decreto-Lei n.º 197/99, o que verdadeiramente está em causa são opções organizativas e financeiras, perfeitamente reguláveis de forma autonomizada, sem afectação da restante matéria de contratação pública.

- c) Os artigos 30.º a 41.º regulam sobre os concorrentes, as condições em que se podem apresentar aos procedimentos e aos contratos, as habilitações e capacidades que têm de deter e demonstrar e as formas por que a Administração pode certificar-se da sua idoneidade profissional, financeira, técnica e ética.

Estas normas permitem que a entidade pública se assegure da capacidade de realização e da seriedade do seu co-contratante.

Refira-se que, na sua maioria, são normas não imperativas, que pressupõem uma atitude positiva e interessada da entidade adjudicante para exigir a comprovação dos aspectos que, em cada caso, considere importantes, em função da natureza, da dimensão e do risco da aquisição.

Assim, afiguram-se-nos ajustadas aos objectivos e à necessária flexibilidade a exercer de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Outra questão se coloca, que é a de saber se existem sistemas fiáveis de registo e verificação das informações relativas à credibilidade do concorrente, que a Administração possa utilizar e em que possa confiar. Tal questão é de suma importância, corresponde a um dos vectores da reforma, mas haverá de ser resolvida de forma extra-jurídica, antes de poder ser vertida em normas.

Tal como constam destas normas requisitos relativos a certificações de qualidade, poderiam nelas ser incluídos requisitos de tipo ambiental, caso fossem susceptíveis de ser obtidos.

- d) No que aos cadernos de encargos e especificações técnicas diz respeito, a lei estabelece, naturalmente, que os mesmos sejam de conteúdo a definir em função das circunstâncias, dando à entidade adjudicante o grau de discricionariedade adequado, proibindo-se, apenas, as especificações susceptíveis de distorcer a concorrência, como é o caso da exigência ou proibição de utilizar produtos de dada marca (artigo 43º).

Estando em causa a definição das características exigidas de um produto, tais como níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, segurança, dimensões ou prescrições, a Administração tem, nesta área, a liberdade necessária para introduzir especificações de natureza ambiental.

e) A parte restante do diploma encerra, sobretudo, normas relativas aos procedimentos de escolha do adjudicatário, à fase de adjudicação e celebração do contrato e aos mecanismos de recurso das decisões.

No que aos procedimentos de pré-contratação diz respeito, a lei estabelece que as aquisições podem ser precedidas de:

- Concurso público²⁰
- Concurso limitado por prévia qualificação²¹
- Concurso limitado sem apresentação de candidaturas²²
- Procedimento por negociação, com ou sem publicação prévia de anúncio²³
- Consulta prévia²⁴
- Ajuste directo²⁵

A escolha do tipo de procedimento é feita, de forma fundamentada, em regra, pela entidade competente para autorizar a respectiva despesa, obedecendo aos critérios definidos nos artigos 80.º a 86.º, e tendo em conta o princípio da proporcionalidade, nos termos que descrevemos no ponto anterior. Os artigos 190.º e seguintes estabelecem requisitos de publicidade acrescidos para os procedimentos sujeitos ao regime comunitário, que se têm de anunciar no espaço europeu.

O tipo de procedimento possível depende sobretudo do valor da aquisição, reservando-se os procedimentos com um carácter concorrencial mais forte e um grau de procedimentalização mais elevado para as aquisições de maior montante, podendo nas compras de pequeno valor adoptar-se procedimentos mais céleres e directos. A lei indica ainda algumas situações, de carácter excepcional, em que poderão ter lugar procedimentos menos formalizados, independentemente do valor das

²⁰ Em que qualquer interessado que reúna os requisitos exigidos pode apresentar proposta

²¹ Em que apenas os seleccionados pela entidade adjudicante, na fase de candidaturas, podem apresentar propostas

²² Em que apenas os convidados pela entidade adjudicante podem apresentar propostas

²³ Em que existe uma fase de negociação do conteúdo do contrato com os vários fornecedores

²⁴ Em que devem ser consultados vários fornecedores

²⁵ Que não implica a consulta a vários fornecedores.

contratações, como é o caso, entre outros, de situações de urgência em determinadas circunstâncias ou protecção de direitos de autor.

Estas regras permitem um ajustamento do procedimento a desenvolver à natureza e importância da aquisição nos termos recomendados no ponto II.4.A), ou seja, garantia da mais ampla concorrência nos contratos mais importantes e adopção de procedimentos com um custo administrativo baixo em pequenas compras.

Vimos, no entanto, que as boas práticas identificadas e recomendadas pelo *NAO* apontavam para a conveniência da adopção de procedimentos por negociação para as contratações de carácter mais estratégico e que originam relações prolongadas associadas ao desenvolvimento de projectos.

O artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99 limita a utilização do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio a aquisições de valor inferior a cerca de 124 000 euros, devendo acima desse valor realizar-se concurso público. O facto de o procedimento regra ser o concurso público²⁶ tem a ver com uma tradição cultural, já que tem de reconhecer-se que é o tipo de procedimento mais trabalhado na Administração portuguesa, não existindo sequer desenvolvidas capacidades técnicas para proceder a negociações complexas.

No entanto, a lei admite que quando a complexidade técnica ou o montante envolvido exijam uma pré-avaliação das capacidades técnicas, comerciais, financeiras e administrativas dos concorrentes possa adoptar-se o concurso limitado por prévia qualificação, independentemente do valor, (artigo 80.º, n.º 2) e que quando a natureza dos serviços a adquirir ou as contingências a eles inerentes não permitam uma fixação prévia e global do preço, ou a natureza dos serviços a prestar não permita a definição das especificações do concurso necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos concursos (artigo 83.º, alíneas b) e c)) possa recorrer-se ao procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, também independentemente do valor.

Existe, assim, flexibilidade suficiente para adoptar, em aquisições complexas, procedimentos que permitam uma mais cuidada escolha do contratante e uma maior margem negocial para obter contratos mais bem preparados, caso a Administração esteja preparada para usar bem essa flexibilidade.

²⁶ O qual, como já referimos, apenas admite um momento de negociação após a adjudicação, e exclusivamente quanto a condições acessórias, vigorando, no mais, a regra da intangibilidade das propostas.

- f) Não há também qualquer impedimento legal a que os serviços possam associar-se para obter vantagens de comprar em quantidade e prevê-se que se quiserem proceder a aquisições através da central de compras do Estado ou de sectores específicos o possam fazer por ajuste directo, qualquer que seja o valor da compra (artigo 86.º, n.º 1, alíneas a) e b)). O que não está previsto, e por vezes se afigura possível, é que os serviços possam negociar ainda melhor as condições constantes dos contratos de aprovisionamento.

Nesta matéria, os fracos resultados verificados são alteráveis, não tanto pela eventual modificação do regime legal, mas através da adopção de comportamentos mais pró-activos e negociais pela Administração.

- g) A tramitação fixada para os vários tipos de procedimentos respeita os princípios da contratação acima enunciados, salvaguardando bastante as regras de concorrência, igualdade, imparcialidade, publicidade e transparência, assumindo um carácter bastante garantístico dos direitos dos concorrentes, estando ainda previstos mecanismos adequados de recurso.

Uma recente avaliação do Conselho da Europa (Grupo de Estados contra a Corrupção) sobre os mecanismos de prevenção da corrupção em Portugal, considerou a legislação sobre contratação pública, bem como o controlo assegurado pelo Tribunal de Contas nesta área de risco, bastante positivos. Os pontos fracos situam-se ao nível de outros mecanismos de fiscalização e no nível de consciência ética dos funcionários públicos, o que confirma que um sistema legal adequado não significa necessariamente uma prática equivalente.

- h) Os critérios de adjudicação que podem ser utilizados constam do artigo 55.º, podendo a entidade adjudicante escolher antecipadamente, e em função das circunstâncias do caso e do interesse público que lhes esteja associado, entre o critério da proposta economicamente mais vantajosa (definido por um conjunto de factores a determinar caso a caso) e o critério do mais baixo preço. Afigura-se-nos que o grau de flexibilidade nesta matéria é também adequado.

- i) A entidade adjudicante pode recusar adjudicar quando todas as propostas sejam consideradas inaceitáveis, quando houver forte presunção de conluio entre os concorrentes e deve rejeitar propostas com preços anormalmente baixos não justificados (vd. artigos 57.º e 55.º), podendo, ainda, anular o procedimento se razões supervenientes de manifesto interesse público o justificarem (artigo 58.º), tudo em aplicação do prin-

cípio da prossecução do interesse público e da correspondência do resultado com as necessidades a satisfazer.

- j) Os artigos 59.º e 60.º definem as várias situações em que não é exigida ou pode ser dispensada a celebração de contrato escrito. Destacam-se os casos de despesas iguais ou inferiores a 49 879,79 euros, as aquisições efectuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento e as situações de entrega a curto prazo, em determinadas condições. Embora a celebração de contrato acautele o interesse público, as normas e documentos do procedimento são suficientes para o titular e reger, podendo beneficiar-se da desburocratização e desformalização, nomeadamente para efeitos de transacções electrónicas.

III.3 As compras electrónicas

Conforme já referimos acima, a implementação de um governo electrónico é um dos objectivos anunciados da reforma da Administração Pública portuguesa, preconizando-se, no âmbito da actividade de contratação pública, uma utilização mais intensa do comércio electrónico, na linha do que também sucede internacionalmente e é assumido pela Comissão Europeia e pela Organização Mundial do Comércio.

O comércio electrónico envolve a utilização de redes electrónicas para:

- Simplificar e acelerar as fases da contratação, nomeadamente consultas ao mercado, desenvolvimento de projectos, encomendas, requisições, gestão de stocks e acompanhamento da execução;
- Obter melhor e mais rápida informação sobre produtos, preços e fornecedores, permitindo o acesso às melhores opções;
- Facilitar as comunicações entre os vários serviços públicos, para que possam associar-se mais facilmente em processos de aquisição.

A UMIC, Agência para a Sociedade do Conhecimento, é responsável pela coordenação de um Programa Nacional de Compras Electrónicas, que integra as seguintes vertentes:

- Liderar, dando o exemplo, o processo de adopção das compras electrónicas, actuando como catalisador para toda a economia nacional;

- Promover a confiança dos cidadãos e das organizações nos mecanismos de aquisição electrónica;
- Utilizar os meios necessários para sensibilizar, instruir e apoiar as empresas na adopção das compras electrónicas;
- Garantir uma infra-estrutura tecnológica de suporte às necessidades nacionais, nomeadamente através da criação de um Portal Nacional de Compras Electrónicas;
- Fortalecer o mercado, promovendo a qualidade da oferta de serviços de suporte às compras electrónicas;
- Assegurar a actualização do enquadramento legal necessário ao desenvolvimento das compras electrónicas;
- Mobilizar as capacidades do sector privado para a implementação deste programa.

O que se pretende obter é:

- Redução dos custos totais das compras do Estado (através da agregação de compras e obtenção de melhores condições e da redução dos custos dos processos de consulta ao mercado e das transacções);
- Maior eficiência e produtividade do processo de compra (maximizando a utilização dos recursos humanos envolvidos);
- Maior transparência e disseminação da informação;
- Mais qualidade do serviço prestado pelo Estado;
- Maior facilidade e alargamento do acesso das empresas ao mercado das compras públicas.

O actual enquadramento jurídico desta forma de contratação pública está consubstanciado no regime geral constante do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e no Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de Abril, complementado pelo Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro, e ainda nas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 36/2003, 111/2003 e 137/2005.

Às aquisições de bens efectuadas por via electrónica aplica-se o regime vigente para as aquisições feitas em ambiente não electrónico, designadamente em matéria de atribuição de competências, procedimentos, incluindo as regras que presidem à sua escolha, e recursos. Para tanto, a lei prevê que:

- A transmissão de documentos e as notificações feitas por correio electrónico equivalem para, todos os efeitos, à sua remessa por via postal, telegrama, telefone, telefax ou entrega em mão;
- Os documentos electrónicos equivalem, para todos os efeitos, aos documentos em suporte papel;
- A assinatura digital aposta a um documento electrónico equivale, para todos os efeitos, à aposição de assinatura autografa, carimbo, selo ou outro sinal identificador feito em documento em suporte papel;
- Nos procedimentos em que esteja prevista negociação, a sua condução on-line equivale, para todos os efeitos, à realização presencial;
- A remessa de documentos electrónicos a que seja aposta assinatura digital e cujo conteúdo seja encriptado equivale, para todos os efeitos, ao envio dos mesmos em invólucro opaco e fechado;
- A entidade adjudicante garanta a prova da transmissão dos documentos electrónicos através de um mecanismo de registo em formato digital;
- As aquisições de bens possam ser pagas por transferência electrónica de fundos, para o que os organismos podem ser titulares de cartões de crédito;
- Sejam publicados nos sites da entidade adjudicante os programas de concurso ou procedimento, os cadernos de encargos e os anúncios dos procedimentos lançados, bem como os formatos electrónicos dos documentos a apresentar;
- A assinatura digital possa ser substituída por outras formas de assinatura electrónica avançada, na acepção da Directiva n.º 1999/93/CE;
- As entidades da administração directa e indirecta do Estado emitam as facturas ou documentos equivalentes por via electrónica.

No que se refere à consagração jurídica da via electrónica para o desenvolvimento de certas fases do procedimento de contratação pública, prevê-se alargar estas possibilidades às aquisições de serviços e aperfeiçoar o seu regime. A adequação da legislação em matéria de compras do Estado, uma das componentes do programa, deverá contemplar:

- O reenquadramento do modelo organizacional das compras do Estado;
- A criação de um regime que incentive a migração das compras para um ambiente electrónico, através de procedimentos simplificados;
- A redefinição e simplificação do quadro regulamentar dos procedimentos de aquisição do Estado, com base na experiência adquirida durante as várias fases de evolução do processo de compras;
- A consolidação e simplificação do enquadramento legal que suporta e legitima as transacções, os mecanismos e os organismos necessários à realização de transacções electrónicas.

Para além destes aspectos jurídicos, o Programa Nacional de Compras Electrónicas contempla outras acções (nalguns casos de implementação pró-activa daquelas possibilidades), de que se salientam:

- A introdução de um sistema de compras por catálogo;
- A padronização da categorização e codificação de produtos e serviços;
- A criação de uma plataforma central de Concursos Públicos, permitindo o acesso a informação pelos fornecedores, a publicação de cadernos de encargos e documentação do concurso pelos organismos e participação dos fornecedores no carregamento de respostas;
- A gestão integrada de relações com fornecedores;
- A agregação de estruturas onde existam economias de escala e/ou de aprendizagem;
- Ferramentas de negociação on-line;
- A instituição de um registo nacional de fornecedores, que visa a optimização da disponibilidade de informação e a redução da duplicação de dados inerente à manutenção de listas separadas de fornecedores pelos diversos organismos públicos.

Nos dois quadros que se seguem evidenciam-se acções que se encontram calendarizadas, no âmbito do referido programa.

Tabela 4. Metas para as compras públicas electrónicas

2003	2004	2006
<ul style="list-style-type: none"> • Definição de metas de poupança na Administração Pública resultante do Programa Nacional de Compras; • Concepção e implementação de um sistema de monitorização; • Criação da Unidade Nacional de Compras; • Disponibilização de um portal informativo sobre compras electrónicas; • Actualização da Legislação; • Operacionalização de 7 projectos-piloto de compras electrónicas em Ministérios; • Criação de sistemas centrais de: Registo Nacional de Fornecedoros, concursos públicos electrónicos e gestão de catálogos electrónicos; • Operacionalização do Grupo de Trabalho para Interoperabilidade e Standardização das Compras Electrónicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação de funções transaccionais no Portal Informativo de Compras; • Lançamento do processo de implementação de compras electrónicas nos Ministérios; • Introdução de sistemas de negociação electrónica, pagamentos electrónicos, informação de compras, gestão e partilha de conhecimento; • Redução dos custos do processo de consulta ao mercado entre 10 a 20%; • Redução das compras fora de contrato entre 5 e 10%; • Realização electrónica de 15 a 30% dos processos de compra; • Actualização da Legislação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização electrónica de mais de 50% dos processos de compra; • Redução dos custos unitários entre 2,5% e 5% anualmente; • Redução dos custos das transacções entre 10% e 20% anualmente; • Informação electrónica sobre 70% a 100% dos processos de compra pública.

Fonte: UMIC, Fev. 2003

Ações	Descrição	Conclusão Ano	Entidades Responsáveis
4-1 Lançamento do portal informativo de compras públicas	Objectivo: Criar um veículo de promoção da transparência, da extensão da utilização e disseminação de informação das compras públicas electrónicas. Referencial: Gestão do conhecimento (melhoras práticas, normativas, informações relevantes). Colocação em linha de concursos públicos e de contratações públicas.	2003	UMIC
4-2 Adaptação do Enquadramento legal	Objectivo: Criar um enquadramento legal adequado à prática das compras electrónicas. Referencial: Aquisição de legislação.	2003	UMIC, MEMPH
	Análise da legislação actual e identificação de oportunidades de curto prazo.		
	Adequação da legislação aos novos desafios das compras electrónicas.	Contínua	
4-3 Programa de comunicação e sensibilização para as compras electrónicas	Objectivo: Disseminar o conhecimento e informação sobre compras electrónicas. Referencial: Comunicação / Sensibilização.		
	Definição do Plano de Comunicação.		
	Implementação do Portal Informativo.		
	Construção de Guias.	Contínua	UMIC
	Programa de seminários.		
	Road-Show (PME e Organismos Públicos).		
	Concurso: Melhores Práticas e Casos de ... PME e Organ. Públicas.		
4-4 Constituição de um Centro de Excelência de compras, para a gestão e partilha de melhores práticas	Objectivo: Criação de rede de excelência em compras electrónicas. Referencial: Gestão do Conhecimento (Dinamizar a partilha da experiência e boas práticas).		
	Identificação dos parceiros.		
	Identificação dos conteúdos de interesse.	Contínua	UMIC/ Entidades Privadas/ Org. Públicas/ Assoc. Nac.
	Operacionalização.		

Fonte: UMIC, Fgv, 20

O processo de compras electrónicas tem, no entanto, alguns aspectos a acautelar em termos de controlo e garantias, para os quais se impõe a utilização de assinaturas digitais, certificados digitais e encriptação de dados, aspectos que se revelam algo problemáticos na economia digital portuguesa e têm impedido a sua generalização.

Isto porque se torna necessário assegurar a confidencialidade de certa informação, a autenticidade das partes e dos conteúdos das transacções e a prevenção de atitudes de repúdio do negócio.

IV. CONCLUSÕES

Considerando como principais vectores de evolução nos sectores públicos, com reflexos relevantes na actividade de contratação pública:

- A redução de custos;
- A orientação para os resultados;
- A eficiência, celeridade e eficácia da gestão;
- A flexibilidade dos modelos organizacionais;
- A adopção de processos de decisão descentralizada e participativa;
- O reforço da autonomia de decisão;
- A promoção da concorrência, da igualdade e da transparência;
- A melhoria da informação disponível e da sua utilização;
- A defesa de valores ambientais;
- A intensificação das transacções electrónicas.

Parece-nos que o regime português de contratação pública, em especial o que se contém no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, é bastante adequado a estas exigências, o que se compreende também por ser bastante decalcado do modelo das directivas comunitárias, já orientado para alguns desses objectivos.

A necessidade de, até 31 de Janeiro de 2006, se proceder à transposição das novas Directivas permitirá introduzir no regime nacional melhorias que o tornarão mais flexível no que toca à exploração de ferramentas negociais com vista à obtenção de condições mais vantajosas.

A pressão dos objectivos de eficiência e eficácia na actividade e nos gastos da Administração Pública não implica, no que à actividade de Contratação

Pública diz respeito, uma opção pela sua desprocedimentalização, antes exigindo o encontrar de um equilíbrio certo das regras regulamentares proporcionais e adequadas a assegurar os interesses em jogo.

Sendo desejável uma extensão do âmbito de aplicação subjectivo do diploma, impondo que se sujeite à concorrência no acesso aos mercados públicos a actividade contratual de entidades criadas para satisfazer necessidades públicas, como seja o caso de empresas públicas e municipais e entidades sujeitas ao regime privado, ainda que detidas por entidades públicas, ela resultará igualmente da aplicação das novas Directivas, que uniformizam o regime das aquisições e empreitadas.

Isto será positivo porque, como já referimos atrás, em todo o mundo se reconhece²⁷ que a observância das regras da concorrência e da igualdade é a melhor forma de garantir as adjudicações mais vantajosas, a boa governação das organizações e dos recursos públicos, o seu funcionamento dos mercados e o desenvolvimento económico.

De resto, o distanciamento relativamente ao sentido de serviço do interesse público agrava-se no âmbito das formas mais autonomizadas e mercantis de administração, pois também internacionalmente se reconhece que a administração mais económica e eficiente perde os seus valores e a sua origem democrática, os quais fazem parte, ao mesmo nível, dos princípios de “boa governação”, a que nos referimos no ponto I.

A transposição acarretará também a inclusão de critérios de natureza ambiental e o alargamento da utilização de meios electrónicos.

Consideramos que alterações em termos de reforço de autonomias de decisão poderiam ser ponderadas, contribuindo bastante para reduzir os tempos dos procedimentos.

No mais, o que importa é fazer uso dos mecanismos e margens de discricionariedade já contemplados na lei, de molde a combinar processos concorrenciais com formas inovadoras de disponibilização e utilização de informação, negociação, atribuição e comércio electrónico.

Torna-se sobretudo necessário desenvolver competências mais sofisticadas e adoptar boas práticas de negociação e contratação, em termos de salva-

²⁷ Vejam-se as recomendações da União Europeia, do Banco Mundial e das Nações Unidas, entre muitas outras

guarda do interesse público, a fim de que os serviços consigam potenciar os mecanismos ao seu dispor para provocar poupanças, eficácia e soluções de contratação externa satisfatórias.

“As práticas tradicionais em matéria de contratos públicos não poderão ser alteradas se não se conseguir que a cultura administrativa evolua (...) acedendo a um ambiente transparente e verdadeiramente comercial, em que se abrem as portas a outros proponentes e em que a primeira motivação consiste em obter a melhor relação qualidade/preço.”

In: Green Paper, Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward, Comissão Europeia, 1996

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- *A dimensão ambiental das regras comunitárias de contratação pública*, Marta Rebelo
- *A economia digital e o comércio electrónico*, UMIC
- *A Fuga para o Direito Privado, Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Maria João Estorninho
- *Aquisições de bens e serviços na Administração Pública*, Mário Bernardino
- *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa*, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira
- Diplomas relativos à Reforma da Administração Pública
- Directivas 2004/18/EC e 2004/17/EC
- *Green Paper: Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward*, Comissão Europeia, 1996
- *Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*, UNCITRAL, 1994
- *Modernising Procurement e Getting Value for Money from Procurement*, National Audit Office, United Kingdom, 1999 e 2000
- *O Concurso Público nos Contratos Administrativos*, Margarida Olazabal Cabral
- Parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções para a Política Económica e Social, 2002
- *Procurement of Goods: Standard Bidding Documents*, World Bank, 1995
- *Programa Nacional de Compras Electrónicas*
- *Public Procurement, Sigma Policy Brief n.º 3, A Comparison of the EC Procurement Directives and the UNCITRAL Model Law, e Centralised and Decentralised Public Procurement*, Sigma, OCDE, 2000, <http://www.sigmaxweb.org>

- *Reflexões sobre a Gestão Pública*, José F. F. Tavares
- *Relatório do GRECO sobre Portugal, Conselho da Europa, Julho de 2003*
- *The effectiveness of public expenditure in Portugal*, OCDE, Fevereiro de 2003
- *What is Good Governance?, Good Governance and sustainable human development*, United Nations, <http://www.unescap.org> e <http://magnet.undp.org>

DOCUMENTOS

INTERNOS

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA
O PRESIDENTE DA REPUBLICA
NO ACTO DE POSSE DO
CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS,
GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS***

* Palácio de Belém - 28 de Outubro de 2005.

Nesta breve cerimónia de posse, é meu grato dever dirigir as minhas primeiras palavras ao Presidente cessante do Tribunal de Contas, Senhor Conselheiro Alfredo José de Sousa, para lhe prestar testemunho de reconhecimento do Estado pela forma como desempenhou as suas funções. Delas se retira agora por vontade própria, após quase vinte anos de dedicado serviço público, em que prosseguiu a linha de independência legada por outros que o antecederam na Instituição que tão dedicadamente serviu.

O Tribunal de Contas, de prestigiada existência secular, é – por definição constitucional – o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento de contas. Trata-se de um vasto campo de competências, cuja natureza se desdobra num trabalho de fiscalização financeira do Estado, designadamente emitindo parecer sobre a respectiva conta geral, e num outro, de carácter jurisdicional, para efectivação de responsabilidades financeiras.

No desempenho dos seus deveres e em circunstâncias por vezes não isentas de dificuldades, o Tribunal de Contas tem vindo a alargar a sua intervenção, tanto no aspecto da legalidade, como no do exame da boa gestão financeira, numa correcta percepção do bem público, que os Governos nem sempre apreciam ou parecem compreender. Indispensável instituição do Estado de Direito, importa pois consolidá-la como garante da transparência da Administração Pública, designadamente por uma mais activa prática de cooperação com a Assembleia da República, afinal instância de julgamento de responsabilidades políticas decorrentes dos seus relatórios de auditoria, ou bem assim pela valorização do visto prévio do Tribunal, meio imprescindível para acompanhamento fiscalizador de grandes projectos nacionais e posterior análise de eventuais violações da legalidade da contratação pública. Esta parece-me uma via indispensável para preservar a credibili-

dade de uma instituição fulcral para o estabelecimento de uma efectiva cultura de responsabilidade, a tão celebrada “accountability” da tradição anglo-saxónica, pilar reconhecido das democracias consolidadas e com elevado grau de desenvolvimento económico e social.

Para isso, é imperioso evitar que se alimente na opinião pública a imagem de impunidade quanto a erros culposos de gestão dos bens do Estado, sem excluir o sector público empresarial, tornando mais efectivas as suas funções jurisdicionais ou superando disfuncionamentos internos. Importará, assim, corrigir imprecisões legislativas que têm impedido uma melhor actuação em matéria de processos de efectivação de responsabilidades financeiras, quando aquela pertence à exclusiva iniciativa do Ministério Público. A este respeito, seria útil uma maior clareza na atribuição de competências quanto à realização de diligências instrutórias complementares, a fim de se evitar uma penalizadora ausência de resultados condenatórios, apesar das respectivas auditorias identificarem a existência de infracções.

As nomeações para cargos públicos – exceptuadas aquelas feridas logo à nascença pela sua evidente desadequação – encerram de certo modo uma aposta para o futuro. Ao acolher a proposta do Governo, designando o Dr. Guilherme Oliveira Martins, pesei bem o seu perfil perante o relevante papel que cabe ao Tribunal de Contas no quadro do funcionamento do Estado. Com efeito, todos, mesmo aqueles que avançaram reparos de oportunidade, reconheceram as suas qualidades humanas e profissionais; a sua carreira de serviço à coisa pública; a sua competência e experiência na área de economia e finanças para que de novo é agora chamado.

A República não é tão rica de personalidades para se fechar num formalismo porventura excessivo que subalternize exigentes critérios de mereci-

mento, quando, em casos como este, nenhuma dúvida existe sobre os méritos técnicos e a honestidade pessoal dos seus cidadãos.

Num momento em que os portugueses, até por serem colocados perante difíceis sacrifícios, mais agudamente escrutinam os actos e decisões dos seus homens públicos e das suas instituições, as tarefas cometidas ao Tribunal de Contas, dentro das amplas competências que a Constituição lhe atribui, irão revelar-se da maior importância para fazer cumprir, aos vários níveis da Administração, a legalidade e a lisura das contas públicas. Para isso, a dedicação, a qualidade do trabalho e a isenção dos seus juizes e funcionários, justamente reconhecidas, são garantia da aplicação rigorosa e competente da lei.

Na Instituição a que Vossa Excelência agora passa a presidir, caber-lhe-á dar seguimento ao espírito de isenção que nela impera, bem como, num rumo de íntegra independência, alargar as relações funcionais com outras instâncias do Estado; propor e dar corpo a medidas que o Tribunal considere concorrerem para uma maior eficácia das suas competências ou que a evolução da sociedade nacional requerer; e, ao mesmo tempo, reforçar laços de cooperação cada vez mais necessários e vantajosos, com instituições homólogas externas, especialmente com o Tribunal de Contas Europeu.

Vai ser um trabalho de particulares exigências, pois será realizado sob a luz, porventura pouco habitual, de uma mais alargada atenção pública. Estou seguro, porém, que este é um desafio a que Vossa Excelência saberá dar a resposta que o prestígio da Instituição e os interesses do Estado reclamam.

**DISCURSO DO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE CONTAS GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS
NO ACTO DE POSSE DO
CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE, ERNESTO CUNHA***

* Lisboa, Auditório do Tribunal de Contas, 30 de Novembro de 2005.

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo,
Excelências,
Senhores Conselheiros,
Minhas Senhoras,
Meus Senhores,

É com grande satisfação que, no início do meu mandato, confiro posse ao Senhor Conselheiro Ernesto Cunha como Vice-Presidente do Tribunal de Contas, cargo para que foi reeleito em reunião do Plenário Geral do Tribunal do passado dia 23 de Novembro.

É vasto e rico o currículo do Senhor Vice-Presidente, sublinhando-se, para além das funções de magistrado deste Tribunal, designadamente nas Secções Regionais, o facto de ter sido Director-Geral do Tribunal de Contas, de 1986 a 1990; Membro e Presidente do Conselho de Auditores da NATO; e de ter sido, recentemente, nomeado Membro da Comissão de Fiscalização da Agência Espacial Europeia.

Estou certo, assim, de que o Conselheiro Ernesto Cunha continuará a desempenhar, com elevado sentido de serviço público, as funções da maior responsabilidade no âmbito deste Tribunal que voltam a ser-lhe confiadas.

Minhas Senhoras e
Meus Senhores,

A experiência dos últimos anos do Tribunal de Contas constitui um património comum de valor inestimável, do qual deveremos retirar os melhores

ensinamentos, a fim de que possamos aperfeiçoar o quadro jurídico fundamental que nos rege.

O Tribunal é um órgão de soberania e uma instituição inequivocamente ancorada no Poder Judicial português com uma missão constitucional claramente definida de instância suprema de auditoria e de fiscalização da legalidade financeira e orçamental e de julgamento das contas públicas que a lei mandar submeter-lhe. Eis porque é indispensável garantir um efectivo equilíbrio entre o exercício das funções de apuramento das responsabilidades financeiras e a concretização de rigorosas acções de auditoria aptas a verificar como se defendem e realizam os ditames da defesa dos interesses comuns e da boa gestão dos dinheiros públicos. Num Estado moderno e ágil precisamos de um rigoroso apuramento de responsabilidades financeiras e orçamentais, mas também da consolidação de instrumentos de auditoria eficientes e de qualidade.

E se o efeito dissuasor das reposições e das sanções previstas na esfera da responsabilidade financeira tem de ser salientado, não é menos certa a importância de uma função de persistência pedagógica junto das entidades que têm a cargo a execução dos orçamentos na área das finanças públicas sob jurisdição do Tribunal. E se falo de pedagogia é para reforçar uma acção disciplinadora e preventiva do Tribunal de Contas que ponha o bem comum em primeiro lugar.

Os contribuintes e os cidadãos exigem-no.

Temos, assim, de retomar, com determinação e entusiasmo, o impulso dado pelo Professor António de Sousa Franco no final dos anos oitenta e início

dos anos noventa e que permitiu chegar à afirmação e consolidação de um Tribunal de Contas mais independente, mais moderno e mais activo no seio do Estado democrático. E lembro também, neste momento, o trabalho desenvolvido nos últimos dez anos sob a presidência do meu antecessor, Senhor Conselheiro Alfredo José de Sousa — fiel ao espírito constitucional e democrático de um Tribunal independente e prestigiado.

Impõe-se hoje proceder a uma reflexão séria e ponderada que conduza ao aperfeiçoamento legislativo do quadro fundamental a que obedece o Tribunal de Contas. Não se tratará, porém, de levar a cabo uma reforma global, mas sim de proceder a alterações cirúrgicas, consensualizadas a partir do que a nossa jurisprudência tem concluído sobre insuficiências, dúvidas e instrumentos a carecer aperfeiçoamento, a fim de que o Tribunal de Contas possa sair reforçado, mais eficaz e mais prestigiado na sociedade portuguesa.

Transparência, verdade, rigor, disciplina têm de estar na primeira linha da nossa acção e das nossas preocupações fundamentais.

Não devem, pois, resultar dúvidas sobre a importância fundamental do Tribunal de Contas no âmbito do Estado de Direito. E não pode haver hesitações sobre a necessidade de superar todos os impasses ou falhas que permitam qualquer sentimento de impunidade na esfera da responsabilidade financeira.

Daí a necessidade de um maior reforço da articulação necessária com o Ministério Público, de modo a que o Tribunal disponha dos meios proces-

suais e materiais indispensáveis para concretizar exemplarmente, com justiça e com equilíbrio, as responsabilidades financeiras apuradas.

E se falo de ligação entre a acusação, a instrução e o apuramento de responsabilidades, devo ainda lembrar a absoluta necessidade de estender a responsabilidade financeira a todos quantos, na Administração e no sector público empresarial, tenham à guarda ou utilizem meios financeiros do Estado, isto é, dos contribuintes.

Do mesmo modo, importará clarificar o regime de fiscalização prévia e do visto, indo ao encontro da modernização e da agilidade da Administração — de modo a que o instrumento funcione sem ser esvaziado, na prática, por condicionantes que, segundo a finalidade para que foi criado, tornem inútil a acção preventiva da jurisdição de contas. Por isso, é indispensável definir com nitidez os actos sujeitos a **visto**, e o respectivo regime, buscando a sua essencialidade e reforçando a complementaridade necessária e actuante das fiscalizações prévia e concomitante. Longe do formalismo ou da burocratização impõe-se adequar o instrumento à sua finalidade — garantir um controlo efectivo da utilização dos dinheiros públicos.

Dáí não podermos esquecer a exigência de reforço na coordenação e funcionamento efectivos do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira, de modo a podermos avançar mais decisivamente na articulação de instrumentos, em especial no aperfeiçoamento e concreta efectivação do apuramento atempado das responsabilidades financeiras.

O Tribunal de Contas será uma instituição firme e actuante. Não se espere, por isso, docilidade ou acomodação no apuramento de responsabilidades e na aplicação oportuna e exemplar da justa sanção.

É o interesse público que está em causa. É o Estado democrático que tem de ser protegido.

Um Estado moderno e desenvolvido precisa de ter instrumentos eficazes que não admitam dúvidas no tocante ao combate sem tréguas ao mau uso dos dinheiros públicos, à corrupção e à fraude.

O Tribunal de Contas tem de estar, por isso, no centro do esforço da consolidação orçamental do Estado e do apuramento rigoroso da situação real das contas públicas momento a momento.

Numa palavra, seremos garante do rigor e da disciplina financeira e orçamental, sentinela activa do bom uso dos recursos públicos e dos dinheiros dos contribuintes, agente de uma pedagogia persistente para que o aperfeiçoamento das práticas se torne realidade e guarda avançada da responsabilização dos agentes do Estado.

Minhas Senhoras e
Meus Senhores,

Sendo a União Europeia uma realidade incontornável na nossa existência colectiva, continuaremos a reforçar as relações com o Tribunal de Contas Europeu, no contexto de uma integração que se avizinha mais profunda e complexa.

Na esfera internacional, aprofundaremos as relações com as Instituições congéneres da CPLP e cimentaremos a Língua Portuguesa como língua da INTOSAI. Por outro lado, cumpre-me anunciar que apresentámos na semana passada a nossa candidatura à organização das V Jornadas EURO-SAI/OLACEFS, em 2007 (congregando as Instituições congéneres da Europa e da América Latina). Iniciámos ainda o processo de candidatura do Tribunal ao Conselho Directivo da EUROSAI no Congresso de 2008. Isto sem esquecer que até 2007 continuaremos no Conselho Directivo da INTOSAI, a participar nas suas diferentes instâncias.

Senhor Conselheiro Ernesto Cunha,

Desejo-lhe as maiores felicidades para o exercício do cargo, estando certo de que em conjunto com todos os Senhores Conselheiros, como equipa coesa e actuante continuaremos o caminho do rigor e exigência que tem sido apanágio deste Tribunal. E quando digo **em conjunto**, estou também a pensar na articulação entre a Sede e as Secções Regionais dos Açores e da Madeira, que aqui especialmente saúdo.

Resta-me agradecer a todos os Convidados a Vossa presença neste acto de posse.

Guilherme d'Oliveira Martins

**DISCURSO DO CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE
ERNESTO CUNHA NO ACTO DA SUA POSSE**

Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo

Senhor Vice-Presidente do Tribunal Constitucional

Senhoras e Senhores Juízes Conselheiros

Senhora e Senhores Procuradores Gerais Adjuntos

Senhor Director-Geral

Senhora e Senhores Subdirectores-Gerais

Senhoras e Senhores Dirigentes

Minhas Senhoras e Meus Senhores

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

Igualmente gostaria de agradecer a todos quantos entenderam por bem comparecer neste acto.

Gostaria de realçar, que, tal como fiz em toda a minha carreira, também nas funções em que passo a estar investido pautar-me-ei pelos valores da independência, da objectividade, da transparência, da firmeza, do rigor, da exigência, da excelência, do bom senso, do equilíbrio, da ponderação e da procura de consensos alargados. E naturalmente não deixarei como sempre

o fiz de a eles associar um elevado sentido ético, deontológico do espírito de serviço público e das missões de auditoria pública, fiscalização e jurisdição financeiras. A lealdade institucional é, para mim, um dado adquirido há muito, constituindo não mais do que o corolário lógico desses valores e princípios.

São grandes os desafios que se colocam hoje ao Tribunal. Uns mais recentes. Outros mais antigos. Mas por vezes nem sempre resolvidos de forma totalmente satisfatória. Mas a todos importa dar uma resposta consistente, alicerçada nas melhores praticas adoptadas nos diferentes sistemas comparados de auditoria, fiscalização e jurisdição financeira. Tendo naturalmente em conta as significativas alterações que se verificaram nos últimos anos na composição do universo de controlo do Tribunal e, tendo presente um conjunto significativo de alterações que se têm vindo a verificar, nem sempre de forma articulada e coerente nos diferentes regimes de execução orçamental, de gestão de tesouraria, de património e de recursos humanos e nos diferentes sistemas contabilísticos em vigor nos diferentes tipos de entidade que integram o universo de controlo do Tribunal.

A isto acrescem as vinculações externas das finanças publicas, no quadro da União Económica e Monetária, emergentes do Tratado CEE e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, as novas formas de gestão de serviços públicos, designadamente a marketização, a empresarialização, o outsourcing, o fim do Estado provisionador e a sua substituição pelo Estado Regulador, a assunção por este de novas formas de gestão privada mais orientada para os resultados do que para os procedimentos, as novas exigências da contratação publica em sede de mercado interno e de direito da concorrência, as exigências da qualidade da despesa pública, e a crescente administração pública de direito privado, financiada através de recursos públicos, e/ou mediante à associação de financiamento privado. E aqui também rele-

vam as incidências no défice público e na dívida pública. E por último a necessidade da introdução de uma cultura de responsabilização efectiva, (accountability) por parte daqueles que têm a seu cargo a gestão de recursos e activos públicos e a formulação e execução de políticas públicas. Sem esquecer, claro está, o plano das responsabilidades jurídicas, designadamente da responsabilidade financeira que carece de ser profundamente reformulada e expurgada das concepções penalistas que a lei em vigor e a prática jurisprudencial tem vindo a consolidar. Em todos os países europeus onde ainda subsiste o regime de jurisdição financeira esta é sempre encarada como uma modalidade de responsabilidade civil. É esta a orientação em vigor em França, em Espanha e em Itália, e até mesmo na Grécia. E o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem apreciando dois recursos interpostos de decisões proferidas pela Cour des Comptes Belga e pela Cour des Comptes Francesa pronunciou-se inequivocamente no sentido de que a responsabilidade financeira dos ordenadores ou dos pagadores constituir uma modalidade de responsabilidade civil. Quem presta contas, quem gere dinheiros alheios, públicos tem o ónus de provar que os aplicou em conformidade com os fins de interesse público para que os créditos orçamentais foram votados e autorizados pelo Parlamento. Que observaram o bloco de legalidade a que as administrações públicas estão vinculadas em sede de gestão financeira e que adoptaram os princípios de contabilidade aplicáveis. E que actuaram em conformidade com os princípios da ética, da boa fé, da tutela da confiança, da justiça e imparcialidade e com o dever de boa gestão na salvaguarda dos dinheiros e activos públicos. A responsabilidade financeira não pode estar subordinada ao princípio do acusatório. Quem presta contas, quem gere dinheiros públicos deve ter o ónus de provar perante o Tribunal que agiu em conformidade com o Direito e com a salvaguarda do interesse público. Daí que tenha que documentar e justificar

as despesas, as receitas, a sua utilização e o destino dado aos activos patrimoniais públicos.

No contexto da globalização dos mercados e das economias e da integração em novos espaços económicos e políticos, avulta hoje a crise das economias e das finanças públicas e do Estado de Direito. O que exige inovação, qualificação e atenção ao que se passa noutros países, e a evolução no domínio do controlo das finanças publicas, de auditoria e da gestão pública. Designadamente no âmbito de auditoria financeira e da boa gestão e da responsabilização dos gestores dos dinheiros e activos públicos. E da efectividade e interactividade que essas várias formas de controlo financeiro e de efectivação de responsabilidade exigem. Não se pode deixar de ter em linha de conta a evolução que se tem vindo a verificar a nível mundial e europeu nas modernas tendências da auditoria, designadamente após as falhas ocorridas nos Estados Unidos no domínio da auditoria das contas das empresas, quando se verificavam situações de manipulação das contas e a adopção de procedimentos de contabilidade criativa que, não tendo sido devidamente ponderados nos métodos e técnicas de selecção das amostras, conduziram à certificação de contas sem a consideração de situações que vieram mais tarde a conduzir à falência das empresas. E se isso já tinha ocorrido no início da década de noventa com o Relatório TREEDWAY e com a adopção dos instrumentos e técnicas de avaliação do sistema de controlo interno corporizado no COSO 1, a verdade é que a situação se agravou perante os escândalos da EMRON e WORLDCOM entre outros que justificaram a adopção pelo congresso dos Estados Unidos do SARBANES-OXLEY ACT. E na adopção no COSO II. Que teve inúmeras repercussões no exercício da função da auditoria e na responsabilização dos gestores e administradores das empresas pelas demonstrações financeiras que apresentam e pela obrigatoriedade de adoptarem um adequado sistema

de controlo interno que tenha aptidão para prevenir e detectar a fraude, seja ao nível da manipulação das contas, seja ao nível da contratação e da falta de confiança que contas não fiáveis e não sinceras têm nos mercados financeiros e nas relações comerciais e contratuais com terceiros, com os trabalhadores da empresa, com o Estado, designadamente o Fisco e a Segurança Social. Esta evolução que se verificou nos Estados Unidos veio também ter impactos ao nível da auditoria pública. E não é por acaso que o GAO editou em 1999 os “Internal Control Auditing Standards” e em 2003 reformulou por completo os seus “Governments Auditing Standards” incorporando grande parte das preocupações que estavam expressas no SARBANES-OXLEY ACT. Quer em sede de auditoria financeira quer em sede de auditoria de performance. Igualmente foi substancialmente revisto o seu “Financial Audit Manual” incluindo desenvolvidos capítulos relativos à fraude, nas diferentes fases do processo de auditoria. Na sua mais recente reestruturação orgânica foi criado um “Department of Forensic Audit”. Esta mesma preocupação se transmitiu ao Reino Unido através do Relatório Turnbull, 1ª versão e 2ª versão resultante também da preocupação de acolher no exercício da profissão de auditoria os princípios consagrados no SARBANES-OXLEY ACT, no que diz respeito à avaliação do sistema de controlo interno. O próprio NAO tem vindo a dar particular atenção ao problema da fraude. Em primeiro lugar através de um relatório que constitui hoje uma “good practice” intitulado “Tackling external fraud”. Em segundo lugar através de um conjunto significativo de relatórios de auditoria relativos à fraude e evasão fiscal em matéria de IVA e de direitos aduaneiros. O mesmo se diga do Tribunal de Contas Alemão que em Junho apresentou ao Parlamento Federal um relatório confidencial sobre fraude e evasão fiscal do IVA, onde se evidenciaram conexões particularmente sensíveis com a criminalidade transnacional, designadamente, o terrorismo

e o tráfico de armas. Por último registe-se que no último congresso da EUROSAI foi apresentado pelo Tribunal de Contas Alemão uma proposta no sentido de ser realizada uma auditoria conjunta e partilhada aberta às diferentes instituições superiores de fiscalização e controlo que quisessem aderir à iniciativa, sobre fraude e evasão fiscal do IVA na União Europeia. Esta iniciativa foi prontamente apoiada pelo NAO e pela Audit Chamber da Polónia e pelo Algemene Rekenkamer dos Países Baixos. Esta mesma instituição de controlo adoptou um manual de auditoria de fraude intitulado “Abuse and improper use”. De notar neste particular o Statement of Auditing 240 do Handbook of International Auditing, Assurance and Ethics do IFAC, subordinado à epígrafe “The Auditors Responsibility To Consider Fraud in na Audit Of Financial Statements”, em vigor a partir de 15 de Dezembro de 2005.

Registe-se, aliás, o facto que ao nível da União Europeia estarem em curso a revisão das directivas comunitárias sobre o exercício das funções de revisão de contas procurando expressamente acolher os princípios emergentes do SARBANES-OXLEY ACT, que, aliás, ao nível dos Estados Unidos tiveram imediata repercussão, ao nível da adopção pelo AIPCA do “Statement of Auditing Standard nº 99” “Consideration a Fraud in a Financial Statement Audit”, e através da criação do “Public Company Accounting Oversight Board”, entidade de direito privado com poderes de regulação e de supervisão da função de auditoria nos Estados Unidos que, aliás, emitiu detalhados “Auditing and Related Professional Practice Standards”. Designadamente quanto aos termos e condições que devem ser adoptados pelas empresas de auditoria na formulação de um juízo opinativo, no quadro da auditoria financeira, sobre a avaliação do sistema de controlo interno e sobre a sua aptidão para assegurar a fiabilidade, a sinceridade, a integridade, a ética da gestão e das demonstrações financeiras e consequentemente a

confiança dos stakeholders, quer nas empresas auditadas, quer nas certificações emitidas pelas empresas de auditoria que são para todos os efeitos dotadas de fé publica. Cfr. “Auditing Standard nº 2” – “An Audit of Internal Control Over Financial Reporting Performed in Conjunction with An Audit of Financial Statements”.

Daí a importância crescente que hoje se verifica para o reforço da auditoria interna como forma de prevenir e detectar a fraude e para a necessidade da auditoria externa se pronunciar expressamente em sede de auditoria financeira sobre a fiabilidade desse sistema de controlo interno, e assegurar que as contas não estão manipuladas, ou seja o princípio da neutralidade e imparcialidade das contas. Princípio este que é igualmente válido ao nível do sector público. Tenha-se em conta os “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector” adoptados pela INTOSAI. Neste contexto importa assinalar que no âmbito do Objectivo 1 do Plano Estratégico da INTOSAI, o Tribunal de Contas de Portugal é o agente de ligação do Comité de Normas de Auditoria que tem neste momento a seu cargo a elaboração das Normas de Auditoria Financeira. E tudo aponta para uma crescente aproximação por parte da INTOSAI aos “Statments of Auditing Stadarts” do IFAC, havendo, aliás, contactos intensos, ao nível de grupos de trabalho.

E por maioria de razão relativamente aos países integrados na União Europeia face às vinculações externas das finanças publicas em sede de estabilidade orçamental. As contas públicas devem pautar-se por elevada qualidade, por sinceridade e fiabilidade. A manipulação das contas públicas através de práticas incorrectas ou fraudulentas de evidenciar ou omitir a evidenciação de transacções financeiras designadamente relevantes em sede de cálculo do défice publico e da dívida pública, nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento têm como consequência para os cidadãos dos

diferentes estados membros da União Europeia, com situações de défice excessivo, a adopção de medidas correctivas, por vezes particularmente duras, no plano social e da estabilidade de emprego, que deverão ser suportados por gerações vindouras, e em última instância a aplicação de sanções aos estados infractores. A manipulação das contas públicas no contexto da União Económica e Monetária é pois susceptível de ser configurada como uma prática de contabilidade criativa, se não mesmo fraudulenta, com elevados custos para os cidadãos eleitores e contribuintes. O que configura um novo quadro matricial das finanças públicas em que o recurso aos conceitos operacionais da contabilidade nacional são absolutamente incontornáveis. Ora, em Portugal a qualidade da prestação das contas públicas não tem vindo a merecer uma adequada atenção pelos governos e pelas administrações públicas. Bastará atentar na forma como tem vindo a ser executada e aplicada a Lei de Bases da Contabilidade Pública. O Regime da Administração Financeira do Estado, o Plano Oficial de Contabilidade Pública e os Planos Sectoriais, que conduzem a uma situação de coexistência de regimes de execução orçamental e de sistemas contabilísticos não uniformes, exigíveis para o mesmo tipo de organismos, o que constitui um obstáculo insuperável às operações de consolidação da Conta Geral do Estado e à fiabilidade e à sinceridade desta. Já sem falar nos problemas de reporte nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do SEC/95. Importa atentar na evolução que se está a verificar no Reino Unido, na França, em Espanha e em Itália. Registe-se aliás que mesmo no domínio do New Public Management a nova “Loi Organique aux Finances Publiques” veio estabelecer, em França, a elaboração de um orçamento por programas com indicadores quantitativos e qualitativos de performance, fixados pela autoridade orçamental e que balizam a utilização dos créditos orçamentais votados e autorizados pelo Parlamento. E que vai já entrar em vigor no

próximo dia 1 de Janeiro de 2006. O mesmo se passa hoje em Espanha com a Ley General Presupuestaría, de 2001 e com a Ley General de Estabilidad de Presupuestaría de 2004 e no Reino Unido após a adopção do Resources Accounting Act., de 1988, e em Itália com “IL Regolamento Sull’ Amministrazione E La Contabilità Degli Enti Pubblici, de 2003. E não deixa de ser curioso que seja nos países de modelo de jurisdição que se começa hoje a colocar a necessidade de repensar a responsabilidade financeira. Já não meramente entendida como uma responsabilidade objectiva emergente de violação de normas de execução orçamental, claramente associado não só à existência de um dano quantificável, mas também aos casos em que os indicadores de performance fixados pela autoridade orçamental não tenham sido atingidos pelos gestores orçamentais, verificandose a utilização de créditos orçamentais para fins não votados pelo Parlamento e sem a observância dos indicadores quantitativos e qualitativos que tenham sido previamente objecto de “indirizzo” parlamentar.

Este problema está em aberto em Espanha e em França. Neste último país a Cour des Comptes tem vindo a introduzir uma profunda e significativa alteração no que diz respeito à certificação da Conta Geral do Estado que passou a ser exigida pela Loi Organique aux Finances Publiques, de 2001, aí lhe cabendo também pronunciar-se sobre o sistema de orçamentação por programas e a conformidade da execução orçamental com os padrões de gestão previamente definidos pela autoridade orçamental.

Quer mesmo no que diz respeito à alteração ao regime de responsabilidade financeira, em vigor considerado completamente ultrapassado e inadequado às exigências de uma moderna gestão pública, orientada para resultados e no quadro das vinculações da União Económica e Monetária e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Põe-se, concretamente o problema de saber como configurar a responsabilidade financeira daqueles que utilizam os

créditos orçamentais e não cumprem os indicadores quantitativos e qualitativos de gestão definidos na Lei do Orçamento do Estado. Também não pode obviamente esquecer-se que em Portugal a actual Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, na versão resultante das alterações introduzidas pela Lei da Estabilidade Orçamental veio considerar circunstância agravante da responsabilidade financeira a violação das obrigações decorrentes da estabilidade orçamental. O que não deixa de suscitar delicados problemas quer quanto à identificação e apuramento das situações de facto, aferidas em termos de Pacto de Estabilidade e Crescimento e da própria Lei da Estabilidade Orçamental, quer quanto à imputação subjectiva da responsabilidade. No entanto se os factos não forem apurados, em sede de auditoria, dificilmente a circunstância agravante da responsabilidade financeira será susceptível de ser tornada efectiva.

Constituem igualmente desafios que o Tribunal tem que enfrentar o novo enquadramento comunitário da contratação publica e da concorrência, ao nível de aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas, das concessões de obras publicas e de serviço público e das parcerias publico privadas. Quer nas infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, quer na área da saúde, da educação, da justiça e ao nível do poder local. E se em sede de contratação pública os enquadramentos normativos e procedimentais comunitário e nacional são importantes, não pode obviamente em sede de aprovisionamento público, de obras públicas e concessão de serviço público desacautelar-se aquilo que os autores anglo-saxónicos designam por “economics of conctrats” e avaliar a sua incidência no défice e na dívida pública. Permito-me chamar a atenção, em sede de contratação pública, que o prazo para transposição das directivas de 2004, relativas à aquisição de bens e serviços, obras públicas e sectores especiais, designadamente telecomunicações, águas, energia e serviços postais termina no próximo ano de

2006. E para além de outras alterações significativas nelas se faz um crescente apelo ao E-Procurement (compras electrónicas) e à crescente desmaterialização dos procedimentos concursais e dos próprios instrumentos contratuais. O que certamente não deixará de suscitar problemas ao nível da fiscalização prévia dos contratos, ou do acompanhamento da sua execução. Igualmente se evidencia uma muito maior exigência em matéria ambiental. E não se pode deixar de ter em consideração que a Comissão na sequência da sua declaração interpretativa sobre “Contratos de Concessão e Parcerias Público Privadas” e do “Livro Verde sobre Parcerias Público Privadas” se prepara para elaborar e sujeitar á aprovação do Conselho e do Parlamento Europeus uma directiva sobre esta matéria. O mesmo se diga relativamente aos contratos de fornecimento de bens de natureza civil destinados às Forças Armadas e aos Ministérios da Defesa, na sequência de um “Livro Branco sobre Contratos de Bens Civis Destinados a Fins Militares”. Sendo intenção da Comissão quer num caso quer noutra sujeitar estes instrumentos contratuais às regras do mercado interno e da concorrência comunitária.

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

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

Acredito vivamente nos princípios do Estado de direito democrático e na independência dos Tribunais e dos titulares deste órgão de soberania relativamente ao poder político democrático. Tenho para mim que a liberdade intelectual e o pluralismo de opiniões e o seu debate aberto, franco e leal são valores inestimáveis da democracia liberal. E que constituem elementos integrativos da formação jurídica, económica, ética e deontológica do estatuto de Juiz do Tribunal de Contas. Quer na sua relação com os auditados e demandados ou fiscalizados. Quer na sua relação profissional entre si. Quer na relação profissional com a magistratura do Ministério Público. E acredito que apesar do Tribunal de Contas exercer significativas funções de natureza não jurisdicional e que tem vindo a sofrer um crescendo quantitativo e qualitativo assinalável a sua inserção no poder judicial é uma garantia constitucional inalienável da independência do Tribunal e dos seus Juízes relativamente à totalidade das missões e funções que lhe cabem, no quadro da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal. E é também a melhor forma de dar garantias ao exercício das funções que no meu ponto de vista lhe virão necessariamente a caber no quadro da verificação das vinculações externas em matéria de estabilidade orçamental. Um Tribunal de Contas independente por força da

Constituição dá total garantia que a actividade desenvolvida pelos seus magistrados, independentemente da bondade das suas decisões, naturalmente passíveis de crítica nas instancias adequadas, como é próprio de um Estado de Direito e de uma democracia pluralista, assente na liberdade de opinião dos cidadãos, possa ser suficientemente considerada e prestigiada quer perante o Parlamento quer perante a opinião publica, quer perante as instâncias comunitárias.

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

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

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

Devemos ser mais exigentes e rigorosos com nós próprios do que com os outros.

Uma última palavra. Esta é a última vez que me candidatei ao exercício das funções em que acabo de ser reinvestido. É necessário assegurar a rotação por todos os Magistrados do Tribunal. E é bom que em nome da transparência, da clareza e da lisura de procedimentos, se definam critérios que permitam assegurar com tranquilidade e lealdade esse objectivo. Tenha-se em vista a experiência no Tribunal no sentido de a rotação dever ser efectuada na base da antiguidade. Critério esse igualmente adoptado nos Tribunais de Contas no Brasil. Outros se podem descortinar como seja o de assegurar a rotação de Magistrados de cada uma das Secções, no exercício das funções da Vice-Presidência.

Disse.

Lisboa em 30 de Novembro de 2005

**BALANÇO DO SEGUNDO MANDATO DO
CONSELHEIRO PRESIDENTE
ALFREDO JOSÉ DE SOUSA**

Em cumprimento do despacho do Conselheiro Presidente Alfredo José de Sousa, o Gabinete procedeu à inventariação factual das acções mais relevantes ocorridas durante o seu segundo mandato, que decorreu entre 6 de Outubro de 2001 e 6 de Outubro de 2005 e que se apresentam do seguinte modo:

1. Actos de gestão interna

1.1. Movimento de Juízes

Recrutamento

- **Juiz além do quadro:**

Despacho – DP. N.º 86/01

Nomeação: Juiz Conselheiro Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Despacho –DP. N.º 87/01

Nomeação: Juiz Conselheiro Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

- **Colocação de juiz em vaga do quadro, por efeito de cessação da comissão de serviço:**

Despacho n.º 41/02

Nomeação: Juíza Conselheira Maria Adelina de Sá Carvalho

- **Concurso para juízes:**

Aviso publicado no D.R., II Série, n.º 272, de 25 de Novembro de 2002

Nomeação: Juíza Conselheira Helena Maria Ferreira Lopes

- **Concurso curricular especial para recrutamento de um juiz para a Secção Regional do Tribunal de Contas nos Açores:**

Aviso n.º 7065/2003, II Série, n.º 145, de 26 de Junho de 2003

Nomeação: Juiz Conselheiro Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

- **Concurso curricular especial para recrutamento de um juiz além do quadro para a Secção Regional do Tribunal de Contas na Madeira:**

Aviso n.º 10097/2003, II Série, n.º 223, de 26 de Setembro de 2003

Nomeação: Juiz Conselheiro Manuel Roberto Mota Botelho

- **Nomeação em lugar supranumerário a extinguir quando vagar:**

Despacho n.º 2/04-GP

Nomeações: Juiz Conselheiro Armindo de Jesus Sousa
Ribeiro e Juiz Conselheiro Amável Dias
Raposo

Aposentações/Jubilações: Juiz Conselheiro José Faustino de
Sousa e Juiz Conselheiro Manuel
Pestana de Gouveia

1.2. Nomeação de dirigentes

- DESPACHO N.º 93/2001-GP** – Nomeação dos Auditores-Coordenadores dos Departamentos de Apoio Técnico (DAT) da DGTC – sede e secções regionais
- DESPACHO N.º 94/2001-GP** – Nomeação de Auditores-Chefes para os Departamentos de Apoio Técnico (DAT) da DGTC – sede e secções regionais
- DESPACHO N.º 2/2002-GP** – Nomeação do Auditor-Coordenador para o Departamento de Apoio Técnico (DAT) do Serviço de Apoio da Secção Regional da Madeira
- DESPACHO N.º 3/2002-GP** – Nomeação dos Auditores-Chefes do Departamento de Auditoria III e do Departamento de Apoio Técnico do Serviço de Apoio Regional da Madeira

- DESPACHO N.º 34/2002-GP** – Nomeação de Auditor-chefe para o Departamento de Auditoria VIII (Sector Empresarial Autárquico)
- DESPACHO N.º 65/2002-GP** – Nomeação do Director de Serviços e do Chefe de Divisão do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial
- DESPACHO N.º 6/2003-GP** – Nomeação do Auditor-Coordenador para o Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC)
- DESPACHO N.º 21/2003-GP** – Nomeação do Auditor-Chefe para o Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
- DESPACHO N.º 46/2003-GP** – Nomeação do Auditor-Coodenador para o Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP)
- DESPACHO N.º 53/2003-GP** – Nomeação do Auditor-Chefe para o Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC)
- DESPACHO N.º 69/2003-GP** – Nomeação de dirigentes e outros responsáveis
- DESPACHO N.º 4/2004-GP** – Nomeação de Auditor-Chefe para o Serviço de Apoio Regional da Madeira
- DESPACHO N.º 57/2004-GP** – Nomeação de Auditores-Coordenadores dos Departamentos de Apoio Técnico da DGTC – sede e secções regionais para o triénio 2005-2007
- DESPACHO N.º 58/2004-GP** – Nomeação dos Auditores-Chefes dos Departamentos de Apoio Técnico da

DGTC – sede e secções regionais para o triénio 2005-2007

DESPACHO N.º 26/2005-GP – Nomeação do Auditor-Coordenador dos Serviços de Apoio da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

1.3. Reorganização dos serviços

DESPACHO N.º 284/2004

(D.R., II Série, n.º 5, de 7 de Janeiro de 2004)

Altera o Regulamento de organização e funcionamento da Direcção-Geral do Tribunal de Contas – sede. Entre as alterações introduzidas destaca-se a criação do Núcleo de Apoio Técnico ao Desenvolvimento de Auditorias dos Sistemas Informáticos e em Ambiente Informático (NATDA).

1.4. Constituição de grupos de trabalho

DESPACHO N.º 5/03 – Define a constituição da equipa de projecto e de auditoria de natureza interdisciplinar e interdepartamental para acompanhar a execução e desenvolver as acções de controlo que se tornem necessárias no âmbito do EURO 2004

DESPACHO N.º 55/04 – Procede à criação de uma equipa técnica de apoio para efeitos de coordenação e redacção do volume (volume I) síntese sobre a Conta Geral do Estado

DESPACHO N.º 19/05 – Define a constituição de uma equipa de projecto e de auditoria, no âmbito do DA IV, para desenvolver acções de controlo na área da Defesa e para acompanhar as recomendações do Tribunal formuladas relativamente à organização e apresentação das contas de gerência e à implementação do POCP.

1.5. Outros actos de gestão interna

- Implementação do Sistema TCJURE
- Desenvolvimento do processo relativo à elaboração de uma Carta de Ética no Tribunal de Contas, que se encontra em fase de conclusão
- Elaboração de um Manual de Acolhimento

2. Relações externas

2.1. Órgãos de soberania

2.1.1. Cooperação com a Presidência da República

No dia 3 de Outubro de 2003, o Tribunal de Contas recebeu a visita de Sua Excelência o Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, a quem foi apresentada a sua organização e respectivas actividades, no audi-

tório com a assistência dos senhores conselheiros, procuradores-gerais adjuntos, dirigentes e funcionários.

2.1.2. Cooperação com a Assembleia da República

Ao longo do seu 2º. Mandato, o Presidente privilegiou as relações do Tribunal de Contas com a Assembleia da República, reforçando a colaboração entre os dois Órgãos.

No âmbito deste relacionamento destacam-se:

Em 2002:

- O Presidente do Tribunal foi convidado a participar na 1ª. Reunião da Comissão de Execução Orçamental, onde apresentou uma *Síntese sobre o enquadramento legal relativo à colaboração entre a Assembleia da República e o Tribunal de Contas em matéria de acompanhamento e controlo orçamental* (22 de Maio)
- A convite do Presidente do Tribunal, os membros da Comissão de Execução Orçamental visitaram as instalações do Tribunal, tendo-se realizado um encontro com magistrados e dirigentes do Tribunal no seu auditório, com o objectivo de propiciar aos membros daquela Comissão conhecimentos sobre as condições de trabalho no Tribunal, sobre o quadro normativo das suas competências e funcionamento, e, dentro deste quadro normativo, sobre as potencialidades de colaboração “Tribunal de Contas/Assembleia da República”, com vista a uma mais

eficaz fiscalização da execução do Orçamento do Estado
(2 de Julho)

- Ainda com o intuito de reforçar a cooperação entre o Tribunal e a Comissão de Execução Orçamental, foram aprovadas as resoluções n.ºs 4/2002-2ª Secção, de 10 de Outubro, e 2/2002-1ª Secção, de 22 de Outubro relativa aos procedimentos de cooperação com a Comissão de Execução Orçamental, tendo como objectivo primordial a criação de canais mais directos de informação entre ambos.

Em 2003:

- Ao longo de todo o ano, a prestação de informações e esclarecimentos a pedido da Comissão de Execução Orçamental foi intensa, destacando-se o envio de documentação relativa à dívida pública, ao acompanhamento da execução orçamental, ao Parecer sobre a CGE de 2001, ao Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2001 e à análise da Lei do Orçamento do Estado para 2003 feita pelo Tribunal.
- Pela primeira vez, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social (relativo ao ano de 2001), foi apresentado pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos quatro juizes relatores do Parecer na Comissão Parlamentar de Execução Orçamental, onde se procedeu ao esclarecimento de diversas questões suscitadas pelos deputados daquela Comissão (10 de Julho).

- Foram ainda remetidos ao Presidente da Assembleia da República e a algumas das suas comissões diversos relatórios de auditoria produzidos pelo Tribunal.
- O Presidente do Tribunal procedeu, ainda, à entrega dos Pareceres sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, relativos ao ano de 2001, aos presidentes das Assembleias legislativas respectivas (20 de Junho e 24 de Junho, respectivamente).

Em 2004:

- Em reforço da cooperação entre os dois Órgãos, o Tribunal de Contas reuniu com a Comissão Parlamentar de Execução Orçamental para apreciação do Plano de Acção do Tribunal traçado para o ano de 2004 e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativo ao ano de 2002 (17 de Fevereiro).
- O Conselheiro Presidente do Tribunal procedeu à entrega dos pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores e sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira aos Presidentes das Assembleias Legislativas respectivas (28 de Maio e 4 de Junho, respectivamente).
- Registe-se, ainda, a entrega e apresentação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 na Comissão Parlamentar de Execução Orçamental (7 e 8 de Julho, respectivamente).
- Para além do já referido, é de sublinhar que ao longo do ano, por várias vezes, a Assembleia da República, em plenário ou em comissões parlamentares, se debruçou

sobre diversos relatórios e outros documentos produzidos pelo Tribunal.

Em 2005:

- Reunião com a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças para apreciação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 (3 de Maio)
- Sessão de trabalho com a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, no auditório do Tribunal (24 de Maio)
- Entrega ao Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores do Parecer sobre a Conta da Região Autónoma relativa ao ano económico de 2003 (16 de Junho)
- Entrega ao Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira dos Pareceres sobre as Contas da Região Autónoma relativas ao ano económico de 2003 e 2004 (21 de Junho)
- Audição com a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças para apreciação da Auditoria ao Sistema de Controlo do Serviço Nacional de Saúde (28 de Setembro)

2.1.3. Cooperação com o Governo

Ao longo do seu segundo Mandato, o Presidente do Tribunal de Contas procurou igualmente intensificar as relações institucionais com os diversos Governos que se sucederam, levando ao seu conhecimento espec-

tos concretos relacionados com a organização e funcionamento do Tribunal de Contas que, na sua óptica, carecem de aperfeiçoamento.

No âmbito deste relacionamento destacam-se as seguintes iniciativas:

Ano 2003:

- Encontro com a Ministra de Estado e das Finanças (14 de Janeiro)
- Visita da Ministra de Estado e das Finanças do XV Governo Constitucional, Dr.^a Manuela Ferreira Leite, e a conferência sobre a Lei de Enquadramento Orçamental, que teve lugar no Auditório do Tribunal a convite do Presidente do Tribunal (14 de Fevereiro).

Ano 2004:

- Encontro com a Ministra do Estado e das Finanças, Dr.^a Manuela Ferreira Leite, para entrega do Relatório n.º 2/2004, da autoria do Presidente do Tribunal, que dá conta do disfuncionamento existente entre os relatórios de auditoria produzidos pelo Tribunal e os procedimentos de efectivação de responsabilidades financeiras, avançando com soluções legislativas para resolução desta e de outras questões de organização e processo do Tribunal a que já fizemos referência (23 de Abril).
- Deslocação à residência oficial do Primeiro-Ministro do XVI Governo Constitucional, Dr. Pedro Santana Lopes, no qual se discutiram aspectos importantes relacionados com a organização e processo do Tribunal e a quem foi entregue o Relatório n.º 4/2004 (28 de Setembro).

Ano 2005:

- Encontro com o Ministro de Estado e das Finanças do XVII Governo Constitucional, Prof. Doutor Luís Manuel Moreira de Campos e Cunha (2 de Maio).
- Audiência com o Primeiro-Ministro do XVII Governo Constitucional, Eng. José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa (19 de Julho).
- Almoço de trabalho com o Primeiro-Ministro, Eng. José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa onde se discutiram aspectos relacionados com a alteração do regime das férias judiciais. Neste encontro estiveram também presentes os Procurador-Geral da República e os presidentes do Supremo Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Constitucional (29 de Julho).
- Audiência com o Primeiro-Ministro, Eng. José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa, para apresentação de cumprimentos de despedida (4 de Outubro)

3. Eventos comunitários e internacionais

Para além das reuniões do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Órgãos congéneres da União Europeia realizadas anualmente, destacam-se os seguintes encontros e eventos internacionais e comunitários:

3.1. Delegações estrangeiras recebidas no Tribunal de Contas

Ano 2002:

- Visita do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné Bis-sau - 26 de Fevereiro a 1 de Março;
- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas da Repú-blica da Coreia do Sul – 28 de Fevereiro;
- Visita do Conselheiro do Tribunal de Contas italiano e Professor da Universidade de Caserta Michael Sciascia – 15 de Março;
- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo membro português, Dr. Vítor Caldeira, que proferiu no Auditório do Tribunal uma Conferência sobre as normas e procedimentos seguidos pelo Tribunal de Contas Europeu na realização das suas auditorias – 3 de Abril
- Visita de uma Delegação do Tribunal de Contas da Noruega – 2/3 Abril
- Visita de uma Delegação do Tribunal de Contas italiano, chefiada pelo seu Presidente – 3 a 7 de Abril
- Visita de estudo de um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Cabo Verde na área da Conta Geral do Estado – 7 a 17 de Maio
- Estágio no Tribunal de Contas de 4 Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas de Angola – 7 a 21 de Maio

- Estágio no Tribunal de Contas de uma Técnica Verificadora do Tribunal de Contas de Cabo Verde, na área da fiscalização prévia – 3 a 7 de Junho;
- Visita de uma Delegação do Tribunal de Contas da Polónia – 7 a 9 de Outubro

Ano 2003:

- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas de Espanha – 11 de Fevereiro
- Visita de uma Delegação do Tribunal de Contas do Estado da Baía – 25 de Fevereiro
- Estágio no Tribunal de Contas de 4 técnicos do Tribunal de Contas de Angola na área da Conta Geral do Estado – 10 a 20 de Março
- Estágio no Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal de Contas da República de São Tomé e Príncipe – 21 de Março a 7 de Abril;
- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas da Roménia – 31 de Março a 4 de Abril
- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas Europeu – 24 a 27 de Maio;
- Visita de uma delegação do Tribunal de Pernambuco – 8 de Julho
- Visita do *Subcontralor General* do Panamá e Membro da Secretaria Geral da OLACEFS – 24 de Julho
- Visita de uma delegação do Supremo Tribunal de Justiça do Brasil – 1 de Outubro;

- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas da Holanda – 17 e 18 de Novembro
- Estágio a auditores do TCU do Brasil – 24 de Novembro a 5 de Dezembro

Ano 2004:

- Encontro com os membros do Tribunal de Contas Europeu, Vítor Caldeira e Lars Tobisson – Lisboa, 5 de Fevereiro;
- Encontro com a Comissária da Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau, Fátima Choi – Lisboa, 30 de Março;
- Encontro com o Cônsul Honorário de Cuiabá/Mato Grosso, José Reinaldo Coutinho – Lisboa, 30 de Março
- Visita do Tribunal de Contas da Polónia – 24 a 29 de Abril
- Visita do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina do Brasil – 22 a 25 de Maio
- Encontro com o Procurador-Geral da República de S. Tomé e Príncipe, Roberto Pedro Raposo – Lisboa, 19 de Maio
- Visita do Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 24 a 30 de Maio
- Encontro com o Presidente do Tribunal de Contas de Angola, Julião António – Lisboa, 15 de Junho

- Encontro com o Ministro do Tribunal de Contas da União, Marcos Vilaça – 15 de Junho
- Visita do Tribunal de Contas de Cabo Verde – 6 de Outubro
- Visita do Auditor-Geral do Tribunal de Contas da Índia – 17 a 20 de Outubro
- Estágio no Tribunal de Contas de uma funcionária do Comissariado de Auditoria de Macau.

Ano 2005:

- Encontro com o Ministro do Tribunal de Contas da União, Marcos Vilaça – 14 de Fevereiro
- Visita de uma equipa técnica do Tribunal de Contas da Holanda no âmbito dos fundos comunitários – 17 e 18 de Fevereiro
- Encontro com uma Delegação do Tribunal de Contas de França – 25 de Fevereiro
- Visita de uma Delegação do Tribunal de Contas da Eslováquia, chefiada pelo Vice-Presidente – 14 a 16 de Março
- Visita e encontro com uma delegação da República Popular da China – 10 a 14 de Abril
- Encontro com o Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, António Luis Pale – Lisboa, 26 de Abril
- Encontro com o membro do Tribunal de Contas Europeu, Vítor Caldeira – Lisboa, 17 de Maio

- Encontro com o Conselheiro Flávio Régis Xavier de Moura e Castro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, e Conselheiro Carlos Pinna de Assis, Presidente da ATRICON e do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – Lisboa, 14 de Junho
- Estágio no Tribunal de Contas da Directora de Serviços Administrativos e Financeiros do Tribunal de Contas de Cabo Verde – 14 a 30 de Junho
- Visita dos Presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande Sul e da Bahia – 19 e 20 de Junho
- Encontro com a Conselheira Sara Bual do Tribunal de Contas de Cabo Verde – Lisboa, 23 de Junho
- Encontro com o Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, José Carlos da Luz Delgado – Lisboa, 4 de Julho

3.2. Organizações internacionais

Em 2002:

- XXIV Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – Copenhaga, 7 de Março
- V Congresso da EUROSAI e XXV e XXVI Reuniões do Conselho Directivo da EUROSAI – Moscovo, 27 a 31 de Maio

- Reunião do Sub-Comité sobre a independência das ISC do Comité de Normas de Auditoria da INTO-SAI – Toronto, 24 a 26 de Junho
- II Jornadas EUROSAI/OLACEFS – Colômbia, 10 a 12 de Julho
- 68.º Congresso da IFLA – *International Federation of Library Associations and Institutions* – Glasgow, 18 a 24 de Agosto
- XII Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Cidade do México, 24 a 28 de Setembro;
- 50ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI – Viena, 16 e 17 de Outubro

Em 2003:

- II Conferência EUROSAI-EURORAI, subordinado ao tema “Cooperação no âmbito da fiscalização do sector da saúde” – Copenhaga, 5 e 6 de Junho
- Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI e Cerimónia comemorativa do seu 50ª aniversário – Budapeste, 13 e 14 de Outubro;
- XXVII Reunião do Conselho Directivo da EURO-SAI – Roma, 28 de Outubro;
- XIII Assembleia Geral da OLACEFS – Havana, 10 a 15 de Novembro

Em 2004:

- III Jornadas EUROSAI – OLACEFS 2004 – Londres, 11 a 14 de Maio
- Reunião Extraordinária do Conselho Directivo da INTOSAI – Viena, 21 e 22 de Junho
- Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – Vilnius, 7 de Setembro
- XVIII Congresso da INTOSAI – Budapeste, 10 a 16 de Outubro
- 52ª. e 53ª. Reuniões do Conselho Directivo da INTOSAI – Budapeste, 11 de Outubro
- Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – Budapeste, 13 de Outubro
- XIV Assembleia Geral da OLACEFS – Buenos Aires, 15 a 18 de Novembro

Em 2005:

- 53ª. Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI – Budapeste, 18 de Março
- 12ª Reunião do Grupo de Trabalho de Auditoria e Privatização da INTOSAI – Brasília, 13 e 14 de Setembro

3.3. Comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)

Em 2002:

- 1.º Seminário para Gestores e Inspectores Públicos, organizado pelo Tribunal de Contas de Angola, tendo o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal proferido uma intervenção subordinada ao tema “O Tribunal de Contas e as suas relações com os órgãos de controlo interno” – Luanda, 7 e 8 de Fevereiro;
- Reuniões do Conselho Directivo das ISC da CPLP, que se realizaram no Tribunal de Contas com vista à preparação da Assembleia Geral desta Organização – Lisboa, 20 de Março e 20 de Maio
- 1.ª Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas no Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, subordinada ao tema “A influência dos Tribunais de Contas na Reforma Administrativa e a Boa Governação e o papel das Instituições Superiores de Controlo (ISC)” – Luanda, 5 a 9 de Novembro;

Em 2003:

- Reunião com o Secretário-Geral das ISC da CPLP para troca de impressões sobre o desenvolvimento das deliberações tomadas na Assembleia Geral da Organização, realizada em Luanda no ano anterior – Rio de Janeiro, 19 de Fevereiro

- Seminário Internacional sobre a Modernização do Controlo Externo das Contas Públicas, tendo o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal proferido uma conferência subordinada ao tema “Portugal e a União Europeia. A modernização do Controlo Financeiro Externo” – Manaus, 20 a 22 de Fevereiro
- Conferência Magna por ocasião do V Encontro Técnico do TC da Baía, tendo o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal realizado uma conferência sobre “As relações financeiras entre a União Europeia e os Estados-membros e, em particular, Portugal” – Salvador, 24 e 25 de Fevereiro
- Organização, em associação com a ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) do Congresso Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas subordinado ao tema “Evolução dos Tribunais de Contas no Brasil e em Portugal”, que culminou com a assinatura da Declaração do Estoril. O Presidente do Tribunal de Contas proferiu uma conferência sob o título “O Tribunal de Contas de Portugal na actualidade” – Estoril, 19 a 21 de Março
- Seminário de avaliação e planeamento e 6.ª reunião do Conselho Directivo – *Project Pró-Audit* – Maputo, 29 de Setembro a 7 de Outubro
- Comemoração do aniversário do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e participação no Seminário Internacional Ética e meio ambiente – Recife, 1 a 3 de Outubro

- Reunião do Conselho Directivo da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP, integrada na semana comemorativa dos 113 anos da Criação do Tribunal de Contas da União do Brasil. No âmbito desta comemoração, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal foi agraciado com o Grande Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União – Brasília, 3 a 5 de Novembro

Em 2004:

- III Assembleia-Geral da Organização das ISC da CPLP – Fortaleza, 26 a 29 de Julho

Em 2005:

- Cerimónia comemorativa do X aniversário da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP, tendo o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal procedido à abertura e encerramento do evento – Lisboa, 1 a 4 de Julho
- Reunião do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP – Lisboa, 4 de Julho
- Participação na “Conferência Internacional de Desestatização – Privatização, Regulação e Parceria Público-Privada (PPP), promovida pelo Tribunal de Contas da União do Brasil – Brasília, 14 a 16 de Setembro

3.4. Tribunais de Contas e outras Instituições Superiores de Controlo

Em 2002:

- Reunião do Grupo de Trabalho sobre o Projecto TESTA – *Trans-European Services for Telematics between Administration* – Luxemburgo, 4 e 5 de Fevereiro
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais – Bona, 14 e 15 de Março
- Reunião Anual das Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Países da NATO – Bruxelas, 14 de Maio
- Reunião Anual da *F-16 SAI Conference* – Bruxelas, 15 de Maio
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Protecção dos Interesses Financeiros Comunitários – Roma, 28 de Junho
- Curso de Verão sobre os 20 anos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Espanha – Escorial, 29 de Julho a 2 de Agosto
- Reunião do Grupo de Trabalho encarregue de efectuar um estudo sobre a actividade jurisdicional do Tribunal de Contas da Roménia – Bucareste, 23 a 27 de Setembro

- Estágio no Tribunal de Contas de 4 auditores do Tribunal de Contas da Albânia – Lisboa, 12 a 18 de Outubro
- Reunião das Instituições Supremas de Controlo “doadoras” na cooperação internacional – Londres, 21 e 22 de Outubro

Em 2003:

- Reunião do Grupo de Trabalho sobre o Projecto TESTA – *Trans-European Services for Telematics between Administration* – Luxemburgo, 7 e 8 de Abril
- 1.ª Reunião do Grupo de Trabalho das ISC da U.E. sobre o IVA – Bruxelas, 13 de Maio
- Jornadas de reflexão do TCE – Évora, 24 de Maio
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais – Bona, 16 e 17 de Junho
- Visita ao Tribunal de Contas da Polónia – Varsóvia e Cracóvia, 2 a 4 de Julho
- I Encontro Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal – 25 e 26 de Setembro
- Visita ao Tribunal de Contas da Noruega – Oslo, 8 e 9 de Setembro
- Estágio de 3 auditores do Tribunal no *National Audit Office* – Londres, 15 a 19 de Setembro

- Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Protecção dos Interesses Financeiros Comunitários – Roma, 18 e 19 de Setembro
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre o combate à fraude do IVA na Europa alargada – Bruxelas, 28 a 30 de Setembro
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais – Haia, 9 e 10 de Outubro
- Visita ao Tribunal de Contas de Itália – Roma, 24 a 29 de Outubro

Em 2004:

- Reunião do Grupo de Trabalho sobre fundos estruturais – Luxemburgo, 9 e 10 de Fevereiro
- Seminário sobre os Tribunais de Contas dos países mediterrâneos: as funções jurisdicionais em matéria financeira – Palermo, 16 e 17 de Abril
- Cerimónia comemorativa do 170º aniversário do Tribunal de Contas da Grécia, que contou com a apresentação duma obra colectiva que integra um artigo da autoria do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal intitulado “The auditor’s independence” – Atenas, 17 de Junho
- Reunião das ISC Doadoras na cooperação internacional – Londres, 24 e 25 de Junho
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre fundos estruturais – 19 a 22 de Setembro

- II Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal – Léon, 22 a 24 de Setembro
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre a fraude e evasão fiscal no âmbito do IVA – Roma, 18 e 19 de Outubro
- Acção de cooperação no Tribunal de Contas de Cabo Verde – Praia, 6 a 10 de Dezembro

Em 2005:

- Visita ao Tribunal de Contas Europeu – Luxemburgo, 10 a 14 de Maio
- Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde de uma equipa técnica da área das autarquias locais – Praia, 28 de Maio a 11 de Junho
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre contratação pública – Bona, 7 de Junho
- Reunião das ISC Doadoras na cooperação internacional – Londres, 12 e 13 de Julho
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre a fraude e evasão fiscal no âmbito do IVA – Vilnius, 29 e 30 de Setembro
- III Encontro de Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal – Funchal, 28 de Setembro a 1 de Outubro

4. Conferências/discursos/artigos do Presidente e outros eventos similares

- Conferência sob o título “**Os custos financeiros da justiça**”, proferida no Colóquio Internacional *Custos da Justiça*, organizado pela Projuris e a Associação Internacional de Direito Processual, Auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (texto publicado na RTC, n.º 38, Julho/Dezembro, 2002, pp. 143-154;
- Discurso proferido na cerimónia de posse do Vice-Presidente do Tribunal de Contas, publicado na RTC, n.º 38, Julho/Dezembro, 2002, pp. 117-125;
- Discurso proferido na sessão de abertura do 1º módulo do *1º Curso de Introdução ao Controlo Financeiro*, Auditório do TC, Lisboa, 2002;
- Conferência inserida no **Tema II – A boa governação e o papel das Instituições Superiores de Controlo**, da *II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, Luanda, 2002, publicada *II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, ed. Centro de Estudos e Formação/ISC da CPLP/Tribunal de Contas, Lisboa, 2004, pp. 149-160, e, em versão inglesa em *EUROSAI magazine*, n.º 9, 2002, pp. 42-46;
- Contributo à “Conclusões e Recomendações”, aprovadas na II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, sobre os temas *A influência dos Tribunais de Contas nas reformas administrativas* e *a Boa governação e o papel das Instituições Superiores de Controlo*, Luanda, 2002;

- Artigo sob o título “**Por um Procurador Europeu**”, publicado na Revista Visão, n.º 517, Lisboa, 2003, pp. 56 e ss;
- Artigo sob o título “**O financiamento dos partidos políticos**”, publicado na Revista Visão, n.º 522, Lisboa, 2003, p. 56 e ss;
- Conferência sob o título “**Portugal e a União Europeia. A Modernização do controle externo das contas públicas**”, proferida no *Seminário Internacional sobre a Modernização do Controle Externo das Contas Públicas*, organizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Manaus, 2003;
- Intervenções na Conferência Magna por ocasião do V Encontro Técnico do TC da Bahia e no acto de assinatura da renovação do Protocolo de Cooperação Técnica entre os Tribunais de Contas de Portugal e do Estado da Bahia, publicadas no *Boletim do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*, n.º 8, edição especial, Bahia, 2003;
- Artigo sob o título “**As fundações e o controlo financeiro do Tribunal de Contas**”, publicado no número de lançamento da *Revista do Centro Português de Fundações, Memória*, Ano 1, n.º 0, Lisboa, 2003, pp. 62 e ss;
- Discurso proferido na tomada de posse do Juiz Conselheiro Armindo de Jesus Sousa Ribeiro;
- Discurso proferido na sessão de abertura do Encontro Luso-brasileiro de Tribunais de Contas (Estoril), publicado na *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas*

Gerais, ano XXI, vol. 47, Abril/Junho, Belo Horizonte, 2003, pp. 13-39;

- Conferência sob o título “O Tribunal de Contas de Portugal na actualidade”, Lisboa, 2003;
- Discursos proferidos nas sessões de abertura e de encerramento do Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, publicado em *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas – Estoril, 19-21 de Março de 2003*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 2003, págs. 9 e 147;
- Discurso proferido na cerimónia de posse de Helena Teresa Ferreira da Cruz Fernandes como Auditoria-Chefe para o DCPC, Lisboa, 2003;
- Intervenções sob o título “**Les enseignements des Journées EUROSAT-EURORAI de Madère**” e “**Lessons learned from the EUROSAT-EURORAI Conference of Madeira**”, na II Conferência EUROSAT-EURORAI, Copenhaga, 2003;
- Discurso proferido na cerimónia de Posse da Juíza Conselheira Maria Helena Ferreira Lopes, Lisboa, 2003;
- Intervenção sob o tema “**Regime financeiro de gestão e controlo das ajudas de Pré-adesão – Portugal e Espanha e os 10 países recém admitidos**”, proferida na mesa redonda subordinada ao tema *El control de los fondos europeos, ante la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea por las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, integrada no Curso de Verão organizado pela Universidade Complutense de Madrid (2003), publicada

na *Revista Española de Control Externo*, vol. VI, n.º 16, Madrid, 2004;

- Discurso proferido na cerimónia de Posse de João Alexandre Tavares G. Figueiredo como Auditor-Coordenador do DCP, Lisboa, 2003;
- Discursos proferidos nas sessões de abertura e de encerramento do I Encontro Luso-Espanhol de Tribunais de Contas, Lisboa, 2003, publicados em *I Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal*, ed. TC, Lisboa, 2004, pp. 9-11 e 149-151;
- Discurso proferido no decurso da visita do Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, ao Tribunal de Contas, Lisboa, 2003, publicado na RTC, n.º 40, Julho/Dez., 2003, pp. 185-193;
- Discurso proferido por ocasião da participação na reunião do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP, integrada na semana comemorativa dos 113 anos da criação do Tribunal de Contas da União, e durante a qual se realizou uma sessão solene de homenagem e entrega ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal do Grande Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2003, publicado em *União – Informativo do Tribunal de Contas da União*, Ano XVIII, n.º 195, Brasília, 2003;
- Discurso proferido na cerimónia de posse do Juiz Conselheiro Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira e de Rui Rodrigues como Auditor-Chefe para o DVIC, Lisboa, 2003;

- Apresentação da obra “Os livros do arquivo histórico do Tribunal de Contas”, da autoria de Judite Paixão, Maria Alexandra Lourenço e Ângela Maria da Silva, ed. TC, 2003;
- Discurso proferido na cerimónia de tomada de posse do Juiz Conselheiro Manuel Roberto Mota Botelho e dos Director de Serviços João Carlos Pereira Cardoso e Chefe de Divisão Rogério Paulo Vieira Luis, Lisboa, 2004;
- Artigo sob o título “**Control of public expenditure in the European Union: the need for co-ordination – a policy to fight the financial fraud in the European Union**”, em *Public expenditure control in the Europe – co-ordinating Audit functions in the European Union*, ed. EE – Edward Elgar Publishing Limited, Reino-Unido, 2005, pp. 151-183;
- A conferência subordinada ao tema “**Combate à fraude financeira e corrupção na União Europeia**”, proferida no ISPJCC – Instituto Superior de Polfícia Judiciária e Ciências Criminais, Lisboa, 2004;
- Artigo sob o título “**The auditor’s independence**” integrado na obra comemorativa dos 170 anos do Tribunal de Contas da Grécia, Atenas, 2004, pp. 865-875;
- Artigo sob o título “**Court of Auditors of Portugal**”, integrado no livro da EUROSAI intitulado *Current situation and perspectives of development of the financial control in Europe*;

- Discursos proferidos nas sessões de abertura e de encerramento do II Encontro de Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal, León, 2004, publicados em *II Encuentro de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal*, Madrid, 2005, pp. 19-23 e 359-361;
- Intervenção intitulada “**O Juiz**”, proferida na cerimónia de homenagem ao Prof. Doutor Sousa Franco, organizada pela Associação Fiscal Portuguesa, Lisboa, 2004, publicada em *Memoriam Sousa Franco*, Almedina, Coimbra, 2005, e em *RTC*, n.º 42, Julho-Dezembro, 2004, pp. 247-258;
- Intervenção intitulada “**O Estado no séc. XXI: redefinição das suas funções**”, proferida no seminário sob o mesmo tema, organizado pelo Tribunal de Contas e pelo Instituto Nacional de Administração, Lisboa, 2004, publicada em *RTC*, n.º 42, Julho/Dez., 2004, pp. 24-42, e em *O Estado no século XXI: redefinição das suas funções?*, ed. INA, Lisboa, 2005;
- Intervenção proferida na Cerimónia Comemorativa do X Aniversário da Organização das ISC da CPLP, Lisboa, 2005
- Obra intitulada “**A criminalidade transnacional na União Europeia – um Ministério Público Europeu?**”, Almedina, Coimbra, 2005;
- Discursos proferidos nas sessões de abertura e de encerramento do III Encontro de Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal, Funchal, 2005.

5. Outros eventos a destacar

- Homenagem ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, com a atribuição da medalha Ruy Barbosa pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que teve lugar na Bahia - Bahia, 25 de Fevereiro de 2003
- Assinatura da renovação do Protocolo de Cooperação Técnica entre os Tribunais de Contas de Portugal e do Estado da Bahia – Bahia, 25 de Fevereiro de 2003
- Homenagem ao Presidente do Tribunal de Contas pelo Centro Inter-Americano de Administrações Tributárias, Lisboa, 2003
- Atribuição ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal do Grande Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União – Brasília, 5 de Novembro de 2003
- Homologação Pelo Presidente do Tribunal de Contas e o Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança do Protocolo de Acesso ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF)
- Atribuição ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal do título de membro honorário da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), pela sua *valiosa contribuição à causa do controle externo* – Brasília, 15 de Setembro de 2005
- Homenagem ao Presidente do Tribunal de Contas, com a atribuição da designação aos Encontros dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal “Encontros Alfredo de Sousa”, autor da ideia e da dinamização de tais Encontros – Funchal, 1 de Outubro de 2005

6. Reflexo na comunicação social

Em 2002:

Total de recortes de imprensa escrita: 493

- Entrevista à Revista *HOMEM magazine*, Ano XIV, n.º 165, sob o título “Alfredo José de Sousa – Presidente do Tribunal de Contas acusa: défice público foi sempre camuflado” (12.12.2002)

Em 2003:

Total de recortes na imprensa escrita: 844

- Comentário em directo à “Revista da Imprensa”, da SIC-Notícias (15.05.2003)
- Entrevista ao Jornal de Negócios sobre o contrato de gestão hospitalar celebrado entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Amadora-Sintra (21.07.2003)

Em 2004:

Total de recortes na imprensa escrita: 946

- Entrevista ao Jornal Expresso (09.04.2004)
- Intervenção em directo no programa da Antena 1 “Espaço Interactivo” (13.04.2003)
- Entrevista em directo ao programa “Opinião Pública”, na SIC-Notícias (14.04.2004)
- Entrevista ao programa “Falar Direito”, da SIC-Notícias (10.07.2004)

Em 2005:

Total de recortes na imprensa escrita: 3509

- Entrevista ao programa “Falar Direito”, da SIC-Notícias, sobre o tema “Sociedades de Advogados” (03.05.2005)
- Entrevista ao Jornal de Negócios, sobre a escolha do novo Presidente do Tribunal de Contas (11.05.2005)
- Entrevista à Revista “Visão”, com o tema: O balanço do melhor e do pior de dez anos na Presidência do Tribunal de Contas (28.09.2005)
- Entrevista ao Jornal de Negócios (03.10.2005)
- Entrevista em directo à TSF e à Rádio renascença (06.10.2005)
- Entrevista em directo para o programa “Jornal das Dezanove”, da SIC-Notícias (06.10.2005)
- Entrevista em directo para o programa “Jornal Nacional”, da TVI (06.10.2005)

7. Iniciativas legislativas junto dos órgãos legislativos

7.1. O Presidente do Tribunal de Contas, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, tem o particular dever de colocar perante o poder legislativo as questões que tenham que ver com o regular funcionamento da instituição a que preside e necessitem de providências legislativas.

Em cumprimento deste dever, uma das iniciativas que mais marcou o segundo mandato do Conselheiro Presidente Alfredo José de Sousa foi a de procurar soluções legislativas para o disfunciona-

mento existente entre os relatórios de auditoria produzidos pelo Tribunal e os procedimentos de efectivação de responsabilidades financeiras e para outras questões de organização e processo do Tribunal, como sejam:

- ⇒ Melhorar o controlo do sector público empresarial;
- ⇒ Procurar maior equilíbrio no recrutamento dos juízes;
- ⇒ Incrementar a eficácia na programação da actividade fiscalizadora do Tribunal;
- ⇒ Credibilizar a fiscalização prévia (visto) garantindo as necessidades de eficácia da Administração Pública no que respeita aos contratos;
- ⇒ Melhorar a caracterização da responsabilidade financeira reintegratória;
- ⇒ Reforçar a eficácia funcional das secções especializadas;
- ⇒ Simplificar, do ponto de vista processual, a função jurisdicional da 3ª. Secção;
- ⇒ Melhorar o funcionamento das Secções Regionais dos Açores e Madeira com clarificação das competências dos respectivos juízes.

Para o efeito, a Comissão Permanente procedeu à elaboração de um anteprojecto de alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), aprovado, na generalidade, pelo Plenário Geral, em 2 de Fevereiro de 2004 e que foi entregue aos órgãos legislativos competentes, incluindo-se aqui apenas os artigos alterados:

Lei n.º 98/97
de 26 de Agosto

Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea d), 168.º, n.º 1, alínea q), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

CAPÍTULO I

Funções, jurisdição e competência

Artigo 1.º

Definição e jurisdição

...

Artigo 2.º

Objectivo e âmbito de competência

...

2 — Estão também sujeitos aos poderes de controlo financeiro do Tribunal, bem como à sua jurisdição, nos casos previstos nesta lei:

- a) As associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas, bem como as fundações de direito privado, quando sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão;**
- b) As entidades que, nos termos da lei, integram o sector público empresarial, aos níveis estadual, regional e local;**

- c) As sociedades constituídas **em conformidade com a lei comercial quando a parte pública possa nomear um administrador ou quando disponha de acções privilegiadas nos termos do artigo 15º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril;**
- d) **As empresas concessionárias da gestão de empresas públicas, de sociedades de capitais públicos ou de sociedades de economia mista controladas e as empresas concessionárias ou gestoras de serviços públicos, de obras públicas e de gestão e exploração de bens do domínio público;**
- e) **A alienação de participações sociais, tendo em vista a salvaguarda dos interesses patrimoniais do Estado;**
- f) **Os processos de reprivatização, em geral e, em particular, o cumprimento do disposto no artigo 296º, nº 1, alínea b) da Constituição e no artigo 16º da Lei nº 11/90, de 15 de Abril;**
- g) **As parcerias público-privadas, independentemente da modalidade que revistam e do sector em que se situem e, bem assim, da fase de desenvolvimento em que se encontrem.**

...

Nota justificativa: – As entidades enunciadas no nº 2 do artigo 2º, à excepção das mencionadas na alínea g), já se submetiam aos poderes de controlo financeiro do Tribunal, por força da Lei nº 14/96, de 20 de Abril.

A sua inclusão nos poderes de jurisdição resulta dos artigos 57º, nº 2 e 66º, nº 4.

Artigo 3.º

Sede, secções regionais e delegações regionais

...

Artigo 4.º

Competência territorial

...

Artigo 5.º

Competência material essencial

1 — Compete, em especial, ao Tribunal de Contas:

...

- e) Julgar a efectivação de responsabilidades financeiras das entidades referidas **nos nºs 1 e 2 do artigo 2º**;

...

...

3 — As contas da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais são aprovadas pelos respectivos plenários, cabendo-lhes deliberar remeter ao Ministério Público os correspondentes pareceres do Tribunal de Contas para a efectivação de eventuais responsabilidades financeiras, nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 58º.

Nota justificativa: — O artigo 5º, nº 1, alínea e) tem uma redacção que se adequa ao que se propõe para o artigo 2º, eliminan-

do-se, por ser matéria de cariz processual, a redacção actual da parte subsequente do preceito.

O nº 3 é restringido às contas da Assembleia da República e das Assembleias Regionais, tendo presente que os pareceres sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas agregam relatórios de auditoria e de outras acções de fiscalização que o Tribunal remete ao Ministério Público nos termos da lei, evitando-se assim eventual duplicação da apreciação por parte daquele.

Artigo 6.º

Competência material complementar

Para execução da sua actividade, compete ainda ao Tribunal de Contas:

- a) Aprovar os regulamentos **necessários ao funcionamento do plenário geral e das secções;**

....

Nota justificativa – Só os regulamentos necessários ao exercício da competência material das secções é que devem competir aos respectivos plenários.

Os regulamentos do funcionamento dos serviços de apoio são da competência do Presidente – artigos 5º, n.º 6 e 9º, n.º 1 do D.L. n.º 440/99 de 2/11.

Clarifica-se o disposto na alínea d) do artigo 75º.

CAPÍTULO II
Estatuto e princípios fundamentais

Artigo 7.º
Independência

...

Artigo 8.º
Decisões

...

Artigo 9.º
Publicidade de actos

...

2 — São publicados na 2.ª série do Diário da República:

...

- e) A relação das entidades e o valor a que se refere as alíneas d) e f) do artigo 40º;**

...

Nota justificativa:— A alteração da alínea e) justifica-se em virtude das alterações introduzidas no nº 1 do artigo 38º e na inserção da relação das entidades e valor nas alíneas d) e f) do artigo 40º.

Artigo 10.º

Coadjuvação

3 — As empresas reprivatizadas bem como as demais empresas privadas intervenientes no processo de reprivatização são obrigadas a facultar ao Tribunal de Contas todos os elementos necessários ao esclarecimento da regularidade, legalidade, correcta e imparcial avaliação e obediência aos critérios da boa gestão financeira daquele processo.

4 — O Governo ou a entidade proprietária da empresa a reprivatizar deve, em qualquer caso, enviar ao Tribunal de Contas, no prazo de 10 dias após a sua conclusão, o relatório ou relatórios de avaliação previstos na lei.

Nota justificativa: — O aditamento dos nºs 3 e 4 corresponde ao já disposto nos nºs 1 e 3 da Lei nº 14/96, de 20 de Abril.

Artigo 11.º

Princípios e formas de cooperação

Artigo 12.º

Colaboração dos órgãos de controlo interno

2 — O dever de colaboração com o Tribunal referido no número anterior compreende:

- ...
- b) O envio dos relatórios das suas acções, por decisão, nos termos do artigo 10.º, do ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis, com indicação de todas as provas e remessa dos documentos do exercício do contraditório;
- ...

Nota justificativa:— Com esta alteração, os serviços de controlo interno, que são igualmente fonte de habilitação do Ministério Público para a propositura de acções de responsabilidade financeira (artigo 57º, nº 1), introduzirão nos seus relatórios os mesmos elementos exigidos para os relatórios do Tribunal de Contas (artigo 54º, nº 3, alínea g).

Artigo 13.º

Princípio do contraditório

...

CAPÍTULO III

Estrutura e organização do Tribunal de Contas

SECÇÃO I

Estrutura e organização

Artigo 14.º

Composição

...

Artigo 15.º

Secções especializadas

...

2 — O número de juízes de cada secção é fixado no início da vigência do plano plurianual pela comissão permanente, tendo em conta o respectivo volume de serviço.

3 — Os juízes são distribuídos por cada uma das secções, no início da vigência do plano plurianual, pela comissão permanente, tomando sucessivamente em conta o seu grau de especialização, a conveniência de serviço e a preferência manifestada pelos interessados.

...

5 — Salvo razões ponderosas de natureza pessoal ou funcional, um juiz não pode mudar de secção durante a vigência do plano plurianual.

6 — Em caso de vacatura, falta ou impedimento e sempre que ponderosas razões de serviço o justifiquem, a substituição de qualquer juiz é feita pela comissão permanente, a solicitação das secções, segundo a ordem ascendente de precedência, devendo, porém, o substituto ser jurista ou oriundo das magistraturas quando o substituído pertencer, respectivamente à 1ª ou 3ª Secções¹.

Nota justificativa:— Funcionando o Tribunal de Contas na base de um plano plurianual (artigo 37º), que designadamente influencia a organização interna da 2ª Secção (artigo

¹ Aditamento. Alteração não rejeitada pelo Plenário Geral – Resolução nº 4/01-PG, tendo sido acolhida com alterações na versão ultimada pela Comissão Permanente.

39º), justifica-se fazer coincidir com o início da sua vigência a distribuição dos juízes pelas secções.

O nº 6 vem suprir uma lacuna da lei quanto ao regime de substituição dos juízes.

SECÇÃO II

Dos juízes do Tribunal de Contas

Artigo 16.º

Nomeação e exoneração do Presidente

...

3 — O Presidente do Tribunal de Contas tem mandato com a duração de 4 anos, só cessando funções com a posse do novo titular.²

Nota justificativa:— O Presidente do Tribunal de Contas é nomeado e exonerado nos termos da alínea m) do artigo 133º, tendo o seu mandato a duração de 4 anos de acordo com o artigo 214º, ambos da Constituição da República.

O aditamento de um n.º 3 ao artigo 16º visa clarificar que o Presidente do Tribunal de Contas se mantém em funções até à posse do novo titular.

Encontram-se normativos no mesmo sentido no artigo 42º da Lei nº 3/99, de 13 de Fevereiro, rectificada pela Declaração nº 7/99, de 16 de Fevereiro (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais), no

² Aditamento. Alteração cuja versão original não foi rejeitada pelo Plenário Geral - Resolução nº 4/01-PG..

artigo 21º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, (Lei de Organização e Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional), com a redacção dada pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro e no artigo 6º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril (Estatuto do Provedor de Justiça).

Artigo 17.º
Vice-Presidente

...

Artigo 18.º
Recrutamento dos juizes

1 — ...

2 — **O concurso é válido por um prazo mínimo de seis meses e máximo de dois anos, a partir da data de publicação da lista classificativa, a fixar no respectivo aviso de abertura.**

3 — **Os concursos são abertos para preencher as vagas existentes em cada secção especializada, podendo restringir-se as áreas de recrutamento previstas no artigo 19º, bem como alterar-se a respectiva ordem.**

4 — **Podem ser abertos concursos especiais para selecção dos juizes das secções regionais, podendo a área de recrutamento restringir-se à prevista no artigo 19º nº1 a).**³

...

³ Alteração cuja versão original, para o n.º 3, não foi rejeitada pelo Plenário Geral - Resolução 4/01-PG, tendo sido acolhida como n.º 4 na versão ultimada pela Comissão Permanente.

7 — **A comissão permanente** pode determinar, em caso de urgente necessidade, que um juiz da Sede desempenhe temporariamente funções na secção regional, por período não superior a seis meses, em ordem a suprir a falta de juiz próprio, **ouvido o interessado e de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 15º, nº 6.**

Nota justificativa:— O tempo e o custo (material e humano) dos concursos bem como a qualidade comprovada da maioria dos candidatos aprovados parecem justificar — do ponto de vista racional — que a validade dos concursos passe de 1 para 2 anos.

A alteração do n.º 4 adapta-se à especificidade das secções regionais — juiz único — e à necessidade de se garantir o exercício de competência jurisdicional, aliás, na decorrência do disposto no artigo 18º, n.º 4 na redacção da Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro.

Era de resto este o regime que vigorou sem reserva na Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto (artigo 2º, n.º 5).

Artigo 19.º

Requisitos de provimento

1 — Só podem apresentar-se ao concurso curricular os indivíduos com idade superior a 35 anos que, para além dos requisitos gerais estabelecidos na lei para a nomeação dos funcionários do Estado, sejam:

- a) Magistrados judiciais, dos tribunais administrativos e fiscais ou do Ministério Público, colocados em tribunais**

superiores, com pelo menos 10 anos na respectiva magistratura e classificação superior a Bom;⁴

- b) Doutores em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções, **com pelo menos 10 anos de docência no ensino superior;**⁵
- c) Mestres ou licenciados em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções com pelo menos 10 anos de serviço na Administração Pública e classificação de muito bom, **sendo 5 daqueles anos** no exercício de funções dirigentes ao nível do cargo de director-geral ou equiparado;
- d) **Mestres** ou licenciados nas áreas referidas na alínea anterior que tenham exercido funções de subdirector-geral ou auditor-coordenador ou equiparado no Tribunal de Contas pelo menos **durante 10 anos;**
- e) Mestres ou licenciados em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão de Empresas **com pelo menos 10 anos como membros de conselhos de administração ou de gestão de empresas do sector empresarial público;**

2 – A graduação será feita de entre os candidatos de cada uma das áreas de recrutamento **enunciadas no aviso de abertura do concurso.**

⁴ Alteração não rejeitada pelo Plenário Geral - Resolução nº 4/01-PG.

⁵ Alteração não rejeitada pelo Plenário Geral - Resolução nº 4/01-PG.

3— As nomeações são feitas pela ordem de classificação dos candidatos **dentro de cada uma dessas áreas pela ordem que for estabelecida no aviso de abertura.**

Nota justificativa:— Fixa-se em dez anos a exigência de tempo de serviço para todas as áreas de recrutamento de juízes constantes das respectivas alíneas.

Na alínea a) foi eliminada a referência a “juízes do Tribunal de Contas de Macau”, pois em Dezembro de 1999, a administração do Território de Macau passou para a República Popular da China tendo sido extinto o Tribunal de Contas de Macau.

A alteração da alínea e) do nº 1 reforça a possibilidade de no controlo sobre o sector empresarial do Estado, o Tribunal de Contas incluir nos seus membros quem tenha conhecimento directo dessa área.

As alterações dos nºs 2 e 3 visam assegurar a pluri-disciplinaridade e justificam-se por razões pragmáticas de economia processual e harmonizam-se com as alterações do artigo 18º.

Artigo 20.º

Critérios do concurso curricular

...

Artigo 21.º

Forma de provimento

...

Artigo 22.º

Posse

...

Artigo 23.º

Juízes além do quadro

...

Artigo 24.º⁶

Prerrogativas

O Presidente, o Vice-Presidente e os juízes do Tribunal de Contas têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos **do Presidente, do Vice-Presidente** e dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, em tudo quanto não for incompatível com a natureza do Tribunal, o disposto no Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Nota justificativa:— A alteração visa explicitar que o Presidente e o Vice-Presidente têm direitos e regalias iguais aos do Presidente e Vice-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, como, aliás, já vinha a entender-se por interpretação do preceito na actual redacção, designadamente quanto às despesas de representação (artigo 25º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, na redacção dada pela Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto). É uma norma igual à do artigo 78º do ETAF (Lei n.º 13/2002, de 19

⁶ Alteração aprovada pelo Plenário Geral - Resolução n.º 4/00-PG.

de Fevereiro), para o Supremo Tribunal Administrativo.

Artigo 25.º

Poder disciplinar

1 — Compete à **comissão permanente** o exercício do poder disciplinar sobre os juízes, ainda que respeite a actos praticados no exercício de outras funções, cabendo-lhe, designadamente, instaurar o processo disciplinar, nomear o respectivo instrutor, deliberar sobre a eventual suspensão preventiva e aplicar as respectivas sanções.⁷

2 — Das decisões em matéria disciplinar sobre os juízes **tomadas pela comissão permanente cabe recurso para o plenário geral.**

...

Nota justificativa:— Corrige-se uma incongruência do actual texto legal, dada a contradição entre o n.º 1 e o n.º 2, consagrando-se inequivocamente o princípio da dupla decisão.

A comissão permanente, composta por juízes eleitos pelos pares, assume nesta matéria um papel idêntico ao Conselho Superior da Magistratura nos Tribunais Judiciais.

Das suas decisões em primeira instância, em matéria disciplinar, recorre-se para o plenário geral, que funcionará em situação idêntica à do Supremo Tribunal de Justiça – cfr. artigo 111º e artigo 168º do EMJ (Lei n.º 21/85, de 20 de Julho).

⁷ Alteração não rejeitada pelo Plenário Geral – Resolução n.º 4/01-PG.

Esta alteração implica a da alínea e) do artigo 75º para harmonização.

Artigo 26.º

Responsabilidade civil e criminal

....

Artigo 27.º

Incompatibilidades, impedimentos e suspeições

...

Artigo 28.º

Distribuição de publicações oficiais

...

SECÇÃO III

Do Ministério Público

Artigo 29.º

Intervenção do Ministério Público

...

4 — O Ministério Público intervém oficiosamente e de acordo com as normas de processo devendo ser-lhe entregues todos os relatórios e pareceres aprovados na sequência de acções de verificação, controlo e auditoria

aquando da respectiva notificação, podendo solicitar ao juiz relator que determine à Direcção-Geral, aos competentes órgãos de controlo interno e às entidades auditadas a remessa dos documentos e processos que directamente se relacionem com factos constantes dos relatórios de auditoria susceptíveis de integrar infracções financeiras.

5 — A intervenção do Ministério Público cinge-se à apreciação dos factos susceptíveis de integrar responsabilidade financeira, sem prejuízo do dever de actuação nas demais jurisdições competentes.

Nota justificativa: - A alteração do nº 4 dá coercibilidade aos pedidos de documentação que o Ministério Público entenda necessária e que estejam em poder das entidades auditadas ou averiguadas pelo Tribunal ou pelos órgãos de controlo interno.

A intervenção do Ministério Público na 2ª Secção está prevista no artigo 54º, 5.

O aditamento do nº 5 decorre das alterações propostas para o artigo 89º.

SECÇÃO IV

Dos serviços de apoio do Tribunal de Contas

Artigo 30.º

Princípios orientadores

...

- e) O estatuto remuneratório das carreiras de auditor e de consultor será equiparado ao dos juizes de direito, **ficando a mudança de escalão condicionada à avaliação do respectivo desempenho;**

...

3 — Os funcionários do corpo especial estão sujeitos a avaliação de desempenho, em termos a definir por regulamento do Presidente, observados os princípios gerais fixados na lei.

...

Nota justificativa: - A alteração proposta para a alínea e) do n.º 2 visa obviar a dúvidas de constitucionalidade suscitadas quanto à norma constante do artigo 18º, n.º 2, 2ª parte do DL n.º 440/99, de 2 de Novembro, na redacção dada pelo DL n.º 184/2001, de 21 de Agosto, por violação da norma actualmente contida nesta alínea.

O n.º 3 visa sujeitar a avaliação de desempenho, em termos a definir por regulamento do Presidente, observados os princípios gerais fixados na lei, não só as carreiras de auditor e de consultor, de acordo com a legislação invocada anteriormente, mas também as carreiras de técnico verificador superior e de técnico verificador, todas integradas no corpo especial de fiscalização e controlo do quadro da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

SECÇÃO V

Da gestão administrativa e financeira do Tribunal de Contas

Artigo 31.º

Autonomia administrativa e orçamental

...

Artigo 32.º

Poderes administrativos e financeiros do Tribunal

....

Artigo 33.º

Poderes administrativos e financeiros do Presidente

...

Artigo 34.º

Conselhos administrativos

...

Artigo 35.º

Cofres do Tribunal de Contas

...

CAPÍTULO IV

Das modalidades do controlo financeiro do Tribunal de Contas

SECÇÃO I

Da programação

Artigo 36.º
Fiscalização orçamental

...

Artigo 37.º
Plano plurianual

1 — O plenário geral do Tribunal de Contas aprova o **plano plurianual** das suas acções de fiscalização e controlo **até 31 de Maio do ano imediatamente anterior ao início do seu período de vigência.**

...

3 — O **programa plurianual** das secções regionais é elaborado pelo respectivo juiz e consta em anexo **ao plano plurianual da sede.**

Nota justificativa: — Concede ao Tribunal maior flexibilidade para a definição do horizonte temporal do plano de fiscalização.

Artigo 38.º
Programa anual da 1.ª Secção

1 — O plenário da 1ª Secção aprova até 15 de Dezembro de cada ano, com subordinação ao **plano plurianual**, o respectivo programa anual, do qual constam, designadamente, **as acções a realizar no âmbito da fiscalização concomitante.**

2 — A **isenção de fiscalização prévia e o visto tácito não prejudicam a fiscalização concomitante ou sucessiva das despesas emergentes**

da execução dos respectivos actos ou contratos nem a eventual responsabilidade financeira.

3 — À atribuição aos juízes da direcção das auditorias de fiscalização concomitante e aos respectivos procedimentos aplica-se o disposto para as auditorias da 2ª Secção, com as necessárias adaptações.⁸

Nota justificativa: — Com as alterações dos nºs 1 e 2 elimina-se a possibilidade de o Tribunal dispensar serviços ou organismos da fiscalização prévia, por um lado, dada a progressiva redução do universo dos actos e contratos a ela sujeitos e, por outro, porque tal faculdade nunca foi até hoje utilizada.

Tem-se igualmente em vista tornar flexível o exercício da fiscalização concomitante.

A alteração do n.º 3 visa harmonizar os procedimentos das auditorias quer se realizem na 1ª Secção quer na 2ª Secção.

Até agora só as auditorias da 2ª Secção tinham regulamentação adequada (artigos 39º, 54º e 74º, n.º 4 da Lei n.º 98/97).

Artigo 39.º

Áreas de responsabilidade da 2.ª Secção

1 — Aprovado o plano plurianual do Tribunal, o plenário da 2ª Secção, até 15 de Julho desse ano, deliberará sobre o número, o conteúdo e os juízes titulares das áreas de responsabilidade, tendo em

conta o volume financeiro, os factores de risco e a rotatividade de dois em dois planos plurianuais.

2 — Os serviços de apoio técnico devem organizar-se em função das áreas de responsabilidade dos juízes.

Nota justificativa:— Introdzudem-se os critérios do volume financeiro, dos factores de risco e da rotatividade para a deliberação sobre o número, o conteúdo e os juízes titulares das áreas de responsabilidade e simultaneamente promove-se a decisão tempestiva sobre matéria.

Artigo 40.º

Programa anual da 2.ª Secção

O plenário da 2.ª Secção aprova até 15 de Dezembro de cada ano, com subordinação ao plano **plurianual**, o respectivo programa anual, do qual consta, designadamente:

- a) As acções a realizar no âmbito da elaboração do parecer sobre a Conta Geral do Estado;**
- ...
- c) As auditorias a realizar independentemente de processos de verificação de contas;**
- d) A relação das entidades dispensadas da remessa de contas segundo critérios previamente definidos, que respeitarão os critérios e práticas correntes de auditoria e visarão conseguir uma adequada combinação entre**

⁸ Alteração não rejeitada pelo Plenário Geral – Resolução nº 4/01.

amostragem e risco financeiro, a prioridade do controlo das contas mais actuais, com maior valor e risco financeiro;

- e) A relação das entidades cujas contas serão devolvidas com e sem verificação interna pelos serviços de apoio, segundo critérios previamente definidos;**
- f) O valor de receita ou despesa abaixo do qual as entidades sujeitas à prestação de contas ficam dispensadas de as remeter a Tribunal.**

Nota justificativa: – Procede-se a uma mera reordenação das alíneas.

Elimina-se a obrigatoriedade do ciclo de quatro anos por impossibilidade prática.

Artigo 41.º

Parecer sobre a Conta Geral do Estado

1 — No parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, o Tribunal de Contas aprecia a actividade financeira 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.

2 — No parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal emite um juízo opinativo global sobre a Conta, a legalidade e regularidade das operações que lhe estão subjacentes, bem como sobre a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, podendo ainda pronunciar-se sobre a boa gestão financeira.

3 — **No parecer** sobre a Conta Geral do Estado, podem ainda ser formuladas recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a serem supridas as deficiências **apuradas**.

4 — **Às acções preparatórias do parecer sobre a Conta Geral do Estado aplica-se o disposto nos artigos 54º e 55º da presente Lei.**

Nota justificativa:— Harmoniza-se a terminologia de acordo com os artigos 107º e 214º, nº 1, alínea a) da CRP, que não se referem ao relatório mas apenas ao parecer sobre a Conta Geral do Estado. Põe-se assento na posição activa do Tribunal de contas nesta matéria pretendida pelo legislador constitucional com a fórmula “dar parecer”.

Artigo 42.º

Contas das Regiões Autónomas

1 — **O parecer** sobre as contas das Regiões Autónomas é preparado pela respectiva secção regional e, seguidamente, aprovado por um colectivo para o efeito constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juízes de ambas as secções regionais.

2 — O colectivo a que se refere o número anterior reúne-se na sede da secção regional responsável pela preparação **do parecer**.

3 — Ao **parecer** sobre as contas das Regiões Autónomas é aplicável o disposto no artigo 41.º, com as devidas adaptações.

Nota Justificativa:— Aplica-se *mutatis mutandis* o referido na nota justificativa ao artigo anterior.

Artigo 43.º
Relatório anual

...

SECÇÃO II
Da fiscalização prévia

Artigo 44.º
Finalidade do visto. Fundamentos da recusa do visto

...

Artigo 45.º
Efeitos do visto

1 — Os actos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas não podem produzir quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade.

2 — Quando o documento a sujeitar a visto for a minuta aprovada de contratos escritos, ficam suspensos os prazos dos respectivos procedimentos administrativos até à comunicação da decisão final do Tribunal.

Nota justificativa: A alteração proposta reforça o instituto da fiscalização prévia impedindo a produção de quaisquer efeitos antes do visto.

A actual situação que permite a produção de efeitos

antes do visto ainda que não financeiros fragiliza os mecanismos de fiscalização prévia e desautoriza-os. Os procedimentos administrativos são os previstos no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (artigos 64.º a 67.º) e Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (artigos 108.º a 120.º).

Artigo 46.º

Incidência da fiscalização prévia

1 — Devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), os documentos que representem, titulem ou dêem execução aos actos e contratos seguintes:

...;

- b) Minutas aprovadas dos contratos escritos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como de outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa.**

2 — Para efeitos do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais para as entidades públicas.

3 — O Tribunal e os seus serviços de apoio exercem as respectivas competências de fiscalização prévia de modo integrado com as formas de fiscalização concomitante e sucessiva, procurando flexibilizar o seu exercício e promovendo a sua progressiva selectividade, em conformidade com o disposto nos artigos 38.º e 48.º.

4 — A fiscalização prévia exerce-se através do visto ou da declaração de conformidade, sendo devidos emolumentos em ambos os casos.

Nota justificativa: - A nova redacção da alínea b) resulta da alteração do n.º 1 do artigo anterior.

O novo n.º 2 clarifica o conceito de contrato para efeitos de fiscalização prévia e tem como principal objectivo fazer submeter à fiscalização prévia o primeiro instrumento que, num procedimento, origine encargos financeiros ou patrimoniais para o ente público.

Artigo 47.º

Fiscalização prévia: isenções

...

Artigo 48.º

Dispensa da fiscalização prévia

As leis do orçamento fixarão, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual **as minutas dos** contratos referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.

Nota justificativa: - A alteração resulta da necessidade de harmonização com o referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º.

SECÇÃO III

Da fiscalização concomitante

Artigo 49.º

Fiscalização concomitante

1 — O Tribunal de Contas pode realizar fiscalização concomitante:

- a) Através de auditorias da 1.ª Secção aos procedimentos e **actos administrativos** que implicarem despesas de pessoal e aos contratos em execução, mesmo que visados;⁹

...

Nota justificativa: - A alteração proposta visa clarificar a redacção actual, referindo-se expressamente os procedimentos e os actos administrativos que implicarem despesas de pessoal (isentos de fiscalização prévia).

O alargamento da fiscalização concomitante à execução de contratos visados justifica-se por razões de eficácia.

SECÇÃO IV

Da fiscalização sucessiva

Artigo 50.º

Da fiscalização sucessiva em geral

...

⁹ Alteração aprovada pelo Plenário Geral - Resolução nº 4/00-PG.

Artigo 51.º

Das entidades que prestam contas

1 — Estão sujeitas à elaboração e prestação de contas as seguintes entidades:

...

o) Outras entidades ou organismos a definir por lei.

...

Nota justificativa: Elimina-se a actual alínea o) uma vez que se considera sistematicamente mais correcta a sua inserção no artigo seguinte.

Artigo 52.º

Da prestação de contas

...

5 — As empresas, sociedades e demais entidades referidas no nº 2 do artigo 2º devem apresentar ao Tribunal de Contas os documentos anuais de prestação de contas, previstos na lei que lhe for aplicável até 31 de Maio do ano seguinte ao que respeitam, sem prejuízo da prestação de informações pedidas, da remessa de documentos solicitados ou da comparência para a prestação de declarações.

6 — Nos casos previstos nos nºs 2 e 3, o prazo para apresentação das contas será de 45 dias a contar da data da substituição dos responsáveis.

7 — A falta injustificada de remessa das contas dentro do prazo fixado nos n.ºs 4 e 5 poderá, sem prejuízo da correspondente sanção, determinar a realização de uma auditoria.

Nota justificativa: - O n.º 5 reproduz em parte o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei 14/96, de 20 de Abril.

Elimina-se a actual redacção do n.º 6 uma vez que se considera o preceito desnecessário face ao artigo 78.º, n.º 1, alínea e).

O n.º 7 não inova em relação ao regime anterior.

Artigo 53.º

Verificação interna

...

Artigo 54.º

Da verificação externa de contas

...

3 — O processo de verificação externa das contas conclui pela elaboração e aprovação de um relatório, do qual deverão, designadamente, constar:

...

c) A certificação dos saldos de abertura e de encerramento das contas;

...

f) Um juízo opinativo global sobre a conta e demonstrações financeiras, designadamente, sobre a sua consistên-

cia, integralidade e fiabilidade, **bem como sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes;**

- g) A concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis, **com indicação das provas recolhidas**, se for caso disso;

...

4 — Nos casos em que, esgotados os procedimentos ao dispor do Tribunal, as contas não forem prestadas ou forem prestadas com deficiências que não permitam formar um juízo sobre a consistência, fiabilidade e integralidade das mesmas, o relatório estabelece os factos constitutivos do débito dos responsáveis e de outras responsabilidades financeiras em que hajam incorrido.

5 — O Ministério Público, será notificado do projecto de relatório, após o contraditório, exclusivamente para emitir parecer sobre a qualificação jurídica das situações de facto integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis.

Nota justificativa: - As alterações introduzidas no nº 3 visam clarificar o conteúdo do relatório de verificação externa de contas. As do nº 4 resultam da abolição do processo de impossibilidade de julgamento (artigo 58º). O nº 5 visa habilitar o Ministério Público à propositura da acção, bem como concretizar, com mais clareza, a razão da pronúncia da 2ª Secção, assim como permitir-se-á uma melhor percepção dos responsáveis relativamente ao que lhes está a ser imputado, com a con-

sequente maior objectividade na resposta e na fixação dos factos no relatório.

Artigo 55.º
Das auditorias

...

Artigo 56.º
Recurso a empresas de auditoria e consultores técnicos

...

CAPÍTULO V
Da efectivação de responsabilidades financeiras

SECÇÃO I
Das espécies processuais

Artigo 57.º
Relatórios

1 — Sempre que os relatórios de verificação externa e interna de contas, de auditoria, **bem como dos órgãos de controlo interno ou denúncias apresentadas** evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira relativos às entidades referidas no artigo 2.º, n.º 1 deverão os respectivos processos ser remetidos ao Ministério Público, **por despacho do juiz competente**, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 5.º.

2 — Quando o Ministério Público declare não requerer procedimento jurisdicional deverá devolver o respectivo processo à entidade remetente.

...

4 — O disposto nos números anteriores é extensivo às entidades referidas no artigo 2º, nº 2, quando se evidenciem factos que constituam os respectivos responsáveis na obrigação de repor dinheiros públicos, nos termos dos artigos 59º e 60º e demais legislação aplicável.

Nota justificativa: - As alterações dos nºs 1 e 2 são motivadas pelas alterações introduzidas no artigo 29º.

O nº 4 concretiza o âmbito dos poderes de jurisdição do Tribunal previstos no nº 2 do artigo 2º e nº 4 do artigo 66º tem igualmente como fundamento o disposto em legislação avulsa que refere expressamente a responsabilidade financeira/obrigação de reposição, além de outras responsabilidades, designadamente, no Decreto-Lei nº 14/2003, de 30 de Janeiro.

Artigo 58.º

Processo

As responsabilidades financeiras pelos factos previstos nos artigos 59º, 60º e 65º efectivam-se mediante processo de julgamento de contas e de responsabilidades financeiras.

Nota justificativa: - Não se justifica a existência de quatro espécies processuais quando a tramitação delas é, essencialmente, unitária.

SECÇÃO II

Da responsabilidade financeira reintegratória

Artigo 59.º

Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos

...

2 — O desvio de dinheiros ou valores públicos e os pagamentos indevidos determinam a obrigação de repor nos casos seguintes:

- a) Quando causarem dano para o Estado ou entidade prevista no n.º1 do artigo 2º por não terem contraprestação efectiva;
- b) Quando o pagamento se destine a fins alheios às atribuições de entidade prevista no n.º 1 do artigo 2º;
- c) Quando a despesa não tenha sido ou não venha a ser inscrita no orçamento durante a sua vigência relativamente às entidades do n.º 1 do artigo 2º;
- d) Quando sejam nulas as autorizações de despesa ou de pagamento, relativamente às entidades do n.º 1 do artigo 2º;
- e) Quando normas especiais o estabeleçam relativamente a entidades do n.º2 do artigo 2º.

3 — A reposição inclui, **sendo caso disso**, os juros de mora, sobre os respectivos montantes, aos quais se aplica o regime das dívidas fiscais, contados desde a data da infracção, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência.

4 — **O montante da reposição pode ser reduzido se da infracção tiver resultado algum benefício para o património público.**

Nota justificativa: - Identificam-se as situações que determinam a obrigação de repor alargando-se o conceito de “dano” a actos em que embora existindo contraprestação consubstanciam violação dos princípios fundamentais que enformam o procedimento e a legalidade financeira.

A alínea e) do nº 2 é a norma que delimita o âmbito da jurisdição do Tribunal sobre as entidades do artigo 2º no que concerne à efectivação de responsabilidade financeira reintegratória, e tem por fundamento a existência de normas que já prevêem a efectivação de responsabilidade financeira (cfr. Decreto-Lei nº 14/03 de 30 de Janeiro).

Não pode o Tribunal de Contas sede da jurisdição financeira no ordenamento jurídico português alhear-se da existência dessas realidades jurídicas.

As situações previstas no nº 2 constituem infracções financeiras de gravidade. A par dos danos materiais que, em regra, consubstanciam ou delas resultam, a sua ocorrência, por si provoca danos na imagem do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas que se impõe prevenir e reparar, como aliás é feito noutros sistemas jurídicos, designadamente o italiano.

As alterações dos nºs 3 e 4 decorrem da alteração do nº 2 onde se consagra um conceito de dano mais abrangente.

Artigo 60.º

Reposição por não arrecadação de receitas

...

Artigo 61.º

Responsáveis

...

Artigo 62.º

Responsabilidade directa e subsidiária

...

Artigo 63.º

Responsabilidade solidária

...

Artigo 64.º

Avaliação da culpa

...

3 — O Tribunal de Contas pode, quando não haja dolo dos responsáveis, converter a reposição em pagamento de multa de mon-

tante pecuniário inferior, dentro dos limites dos números 2 e 3 do artigo seguinte.

Nota justificativa: É a norma que actualmente consta do n.º 6 do artigo 65º, mas porque respeitante à responsabilidade financeira reintegratória, parece, para melhor sistematização, dever ficar na Secção respectiva.

SECÇÃO III

Da responsabilidade sancionatória

Artigo 65.º

Responsabilidades financeiras sancionatórias

...

2 — Estas multas têm como limites mínimo e máximo, respectivamente, 5 e 200 vezes o valor correspondente ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública.

...

5 — A responsabilidade financeira sancionatória só é aplicável se aos mesmos factos não for aplicável o regime de responsabilidade financeira reintegratória prevista nos artigos 59º e 60º.

Nota justificativa: O n.º 5 consagra o princípio do privilégio da responsabilidade financeira reintegratória, evitando a duplicação com a responsabilidade financeira sancionatória quando aplicáveis aos mesmos factos.

Eliminado o n.º 6, em virtude de ter sido aditado como n.º 3 do artigo 64.º.

Artigo 66.º

Outras infracções

...

2 — As multas previstas no n.º 1 deste artigo têm como limite mínimo o montante de **250,00 euros** e como limite máximo o montante de **25000,00 euros**.¹⁰

...

4 — As multas previstas no presente artigo são igualmente aplicáveis aos responsáveis pelas entidades previstas no n.º 2 do artigo 2.º.¹¹

5 — As multas previstas nos números anteriores são aplicadas, ouvidos os responsáveis e feitas as diligências necessárias, no processo onde a falta se verifique, por despacho do juiz relator precedendo, se for caso disso, informação do director-geral podendo ser interposto recurso para o plenário da 3ª Secção, nos termos do artigo 96º e seguintes.

Nota justificativa: - A eliminação da alínea e) do n.º 1 é feita em virtude da alteração acolhida quanto ao regime de fiscalização prévia no artigo 45º.

¹⁰ Alteração aprovada pelo Plenário Geral - Resolução n.º 4/00-PG.

¹¹ Aditamento. Alteração aprovada pelo Plenário Geral - Resolução n.º 4/00-PG

No n.º 2, o actual máximo não é suficientemente dissuasor, se tivermos em atenção o proposto no n.º 4.

No que respeita ao n.º 4, pretende-se dar tratamento igual a casos iguais em todo o sector público e apenas quanto à violação dos deveres de colaboração com o Tribunal.

Em relação ao n.º 5 a natureza processual/instrumental dos factos/omissões em apreço, por um lado, justifica que seja o juiz que dirige o processo a conhecer deles em primeira linha e, por outro lado, dada a simplicidade de tais casos, é excessivo tratá-los com a solenidade procedimental/decisória prevista para os casos de responsabilidade financeira. Entende-se, todavia, que tais decisões não poderão ser subtraídas à garantia do recurso.

Artigo 67.º

Gradação das multas

1 — O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica e a existência de antecedentes.

2 — Às responsabilidades previstas nesta Secção aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º e 64.º.

Nota justificativa: - O actual n.º 1 foi eliminado face ao que se propõe para os artigos 58º e 66º, n.º 5. Essa reformulação postula a nova epígrafe.

A referência no n.º 2, ao artigo 64º justifica-se por dever tal norma, nomeadamente na parte em que prevê a redução/revelação, aplicar-se também nos casos de responsabilidade financeira sancionatória.

Artigo 68.º

Desobediência qualificada

1 — Nos casos de falta de apresentação de contas ou de documentos, **ou de prestação de informações, o juiz** fixa um prazo razoável para que o responsável proceda à sua entrega **ou prestação** ao Tribunal.

2 — O incumprimento da ordem referida no número anterior, **bem como a não comparência injustificada** constitui crime de desobediência qualificada, cabendo ao Ministério Público a instauração do respectivo procedimento no tribunal competente.

Nota justificativa: - A alteração do nº 1 decorre da necessidade de articular com o proposto para o n.º 5 do artigo 66º.

No nº 2 alarga-se expressamente a previsão normativa aos casos de não comparência injustificada.

SECÇÃO IV

Das causas de extinção de responsabilidades

Artigo 69.º

Extinção de responsabilidades

...

Artigo 70.º

Prazo de prescrição do procedimento

...

CAPÍTULO VI

Do funcionamento do Tribunal de Contas

SECÇÃO I

Reuniões e deliberações

Artigo 71.º

Reuniões

...

4 — As subsecções da 1ª Secção integram-se no funcionamento normal desta e são constituídas por três juízes, sendo um o relator e adjuntos os juízes seguintes na ordem de precedência, sorteada anualmente em sessão do plenário geral, salvo o disposto no artigo 84.º, n.º 2.

...

6 — As subsecções da 2ª Secção integram-se no funcionamento normal desta e são constituídas por um relator e dois adjuntos, sendo estes designados por um período correspondente ao do plano plurianual, aquando da constituição das áreas de responsabilidade, e em função da maior proximidade dos respectivos conteúdos.

Nota justificativa: - O nº 4 mantém o actual regime de funcionamento para as subsecções da 1ª Secção.

O aditamento do nº 6 visa clarificar o funcionamento das subsecções da 2ª Secção criando-se um novo regime de designação dos dois juízes adjuntos do relator, segundo um critério de afinidade funcional e não aleatoriamente.

Artigo 72.º

Sessões

...

Artigo 73.º

Deliberações

...

SECÇÃO II

Das competências

Artigo 74.º

Competência do Presidente do Tribunal de Contas

1 — Compete ao Presidente do Tribunal de Contas:

...

- c) Apresentar propostas aos órgãos competentes do Tribunal para deliberação, designadamente, de planos plurianuais, planos de acção e orçamentos anuais, constituição e atri-

buições das áreas de responsabilidade e colocação de juizes em cada uma das secções;

2 — O Presidente é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Tribunal e, na falta deste, pelo juiz mais antigo da sede.¹²

3 — O Presidente pode, no âmbito das secções regionais, delegar nos respectivos juizes as competências referidas nas alíneas a), b), d), e), e h) do n.º 1, com as necessárias adaptações.¹³

Nota justificativa: - A alínea c) do n.º 1 relaciona-se com a necessidade de impulso para as deliberações sobre as matérias em causa.

O acrescento ao n.º 2 in fine visa afastar qualquer dúvida de que os juizes das secções regionais, pelo seu afastamento geográfico, não integram o mecanismo de substituição do Presidente.

O n.º 3 tem como objectivo repor o regime anteriormente previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea i) da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, que não foi transposto para esta Lei.

Artigo 75.º

Competência do plenário geral

Compete ao plenário geral do Tribunal:

¹² Alteração aprovada pelo Plenário Geral - Resolução n.º 4/00-PG.

¹³ Aditamento. Alteração aprovada pelo Plenário Geral - Resolução n.º 4/00-PG

a) **Aprovar o parecer sobre a Conta Geral do Estado;**

...

c) **Aprovar os projectos de orçamento e os planos de acção plurianuais incluindo asua duração, e anuais;**

...

e) **Exercer o poder disciplinar sobre os juízes, nos termos do nº 2 do artigo 25º;**

...;

Nota justificativa: - Ajustamentos decorrentes das alterações sugeridas para os artigos 37º e seguintes e 25º, n.º 1.

Artigo 76.º

Comissão permanente

1 — Haverá uma comissão permanente, presidida pelo Presidente e constituída pelo Vice-Presidente e por um juiz de cada secção eleito pelos seus pares por um período de três anos e **por dois membros designados pela Assembleia da República por igual período**, cujas reuniões são secretariadas pelo director-geral, sem direito a voto.

...

Nota justificativa: - O nº 1 consagra uma nova composição da comissão permanente com inclusão de dois membros designados pela Assembleia da República. Militam a favor de tal solução as seguintes razões justificativas:

- sendo a Assembleia da República o destinatário principal da actividade do Tribunal, passará a participar no órgão que neste assume relevantes funções de auto-governo;

- sendo a comissão permanente uma das instâncias que no Tribunal exerce mais importantes competências de auto-governo, a participação de representantes do Parlamento permite uma aproximação daquele órgão aos que no Estado têm igualmente competência de governo das magistraturas (v.g. Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público);
- assim se alarga a legitimidade constitucional e democrática das decisões do governo do Tribunal.

Artigo 77.º

Competência da 1.ª Secção

2 — Compete à 1.ª Secção, em subsecção:

- a) **Decidir sobre a recusa, a concessão, isenção ou dispensa de visto nos casos em que não houver acordo dos juizes de turno;**

3 — Em sessão diária de visto, os juizes de turno, estando de acordo, podem **recusar**, conceder ou reconhecer a isenção ou dispensa de visto, bem como solicitar elementos adicionais ou informações aos respectivos serviços ou organismos.

Nota justificativa: - Em caso de acordo, a recusa do visto pode ser decidida pelos juizes de turno, em sessão diária de visto. Caso

contrário, a decisão competirá à 1ª Secção em subsecção.

Com esta alteração visa-se a celeridade processual e a intervenção mais ampla do plenário da 1ª Secção no caso de recurso.

Artigo 78.º **Competência da 2.ª Secção**

1 — Compete à 2.ª Secção, em plenário:

...

- g) Comunicar às assembleias representativas o não acatamento injustificado de recomendações verificado em subsequentes relatórios de auditoria;**
- h) Deliberar sobre as demais matérias previstas na lei.**

...

4 — Compete, designadamente, ao juiz, no âmbito da respectiva área de responsabilidade:

- a) Aprovar os programas e métodos a adoptar nos processos de verificação externa de contas e nas auditorias, incluindo o controlo cruzado;**

...

- e) Ordenar, em despacho fundamentado, o acesso à informação protegida por sigilo fiscal e por sigilo bancário, quando estiver em causa o apuramento de factos susceptíveis de configurar apenas responsabilidade financeira**

reintegratória, aplicando-se, para o efeito, os procedimentos previstos na Lei nº 5/2002, de 11 de Janeiro;

f) Fixar o prazo a que se refere o artigo 68º, nº 1.

Nota justificativa: - O aditamento da alínea e) ao n.º 4 deste artigo visa permitir ao Tribunal de Contas, no exercício da sua competência fiscalizadora, o acesso à informação protegida por segredo profissional, sigilo fiscal e sigilo bancário, aplicando-se para o efeito os procedimentos previstos na Lei nº 5/2002, de 11 de Janeiro, designadamente, no caso de situações de dinheiros públicos depositados em contas particulares dos gestores.

O aditamento da alínea f) resulta da nova redacção dada ao artigo 68º, nº 1.

Artigo 79.º

Competência da 3.ª Secção

1 — Aos juízes da 3.ª Secção compete a preparação e julgamento em 1.ª instância do processo previsto no artigo 58.º.

2 — O processo é decidido em 1.ª instância por um só juiz.

3 — Compete à 3ª Secção em plenário:

- a) Julgar os recursos das decisões proferidas em 1ª instância e os pedidos de revisão das decisões transitadas em julgado;**
- b) Julgar os recursos de emolumentos fixados nos processos de verificação de contas e nos de auditoria da 2ª Secção e das Secções Regionais, bem como das decisões proferidas ao abrigo do nº 4 do artigo 66º.**

Nota justificativa: - Muda-se a sistematização do artigo sem alterar a sua substância, com excepção do aditamento na alínea b) do nº 3 relativo às decisões proferidas ao abrigo do nº 4 do artigo 66º.

Adequa-se o artigo ao facto de passar a existir uma só espécie de processo (artigo 58º). E ao facto de passar a ser competência do juiz o julgamento em 1ª instância dos processos das Secções Regionais (artigo 108º, nº 2).

CAPÍTULO VII

Do processo no Tribunal de Contas

SECÇÃO I

Lei aplicável

Artigo 80.º

Lei aplicável

O processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei e, supletivamente:

- a) No que respeita à 3.ª Secção, pelo Código de Processo Penal, ou pelo Código de Processo Civil se o pedido for unicamente relativo a responsabilidade financeira reintegratória;**

...

Nota justificativa: As actuais alíneas a) e c) têm gerado incertezas a que é necessário pôr cobro.

Artigo 81º

Remessa dos processos a Tribunal

Nota justificativa: - Eliminado em virtude da alteração ao artigo 46º, n.º 1.

SECÇÃO II

Fiscalização prévia

Artigo 82.º

Verificação dos processos

...

2 — Decorrido o prazo da verificação preliminar, os processos devem ser objecto de declaração de conformidade ou, havendo dúvidas sobre a legalidade dos respectivos actos ou contratos, ser apresentados à primeira sessão diária de visto.

Nota justificativa: - Eliminados os n.ºs 2 e 4 em virtude da alteração do artigo 46º n.º 1.

Artigo 83.º

Declaração de conformidade

...

2 — Não são passíveis de declaração de conformidade as obrigações gerais da dívida fundada e os contratos e outros instrumentos de que resulte dívida pública.

...

Nota justificativa: - Eliminada a expressão: “(...) nem os actos ou contratos remetidos a Tribunal depois de ultrapassados os prazos dos artigos 81º e 82º, n.º 2.”, em consequência das alterações introduzidas nestes preceitos.

Artigo 84.º

Dúvidas de legalidade

...

2 — Nos casos previstos na alínea a) do nº 2 do artigo 77º, na subsecção será relator do processo o juiz que tiver sido o relator em sessão diária de visto, sendo adjuntos o outro juiz de turno e o que se lhe segue na ordem de precedência.

Nota justificativa: - Eliminado o nº 2 em virtude do disposto no na alínea a) do nº 2 do artigo 77º.

Artigo 85.º

Visto tácito

...

Artigo 86.º
Plenário da 1.ª Secção

....

SECÇÃO III
Fiscalização sucessiva

Artigo 87.º
Procedimentos de verificação sucessiva

...

Artigo 88.º
Plenário da 2.ª Secção

...

SECÇÃO IV
Do processo jurisdicional

Artigo 89.º
Competência para requerer julgamento

1 — Ao Ministério Público compete requerer o julgamento do processo a que alude o artigo 58.º, independentemente das qualificações jurídicas dos factos constantes dos respectivos relatórios, **despachos e participações**.

2 — Com vista à instrução do requerimento de julgamento, o Ministério Público poderá realizar as diligências complementares ou instrumentais que entenda necessárias, mas apenas sobre as situações de facto evidenciadas nesses relatórios, despachos e participações.

3 — O Ministério Público, nos casos em que exista responsabilidade sancionatória e reintegratória, formula, na mesma acção os pedidos de multa e de reposição.

4 — Havendo lugar a responsabilidade subsidiária, o Ministério Público deverá requerer a sua efectivação conjuntamente com a responsabilidade directa.

Nota justificativa: - A norma do n.º 1, agora criado tem a ver com o que se propôs; não restringindo a actuação do Ministério Público aos relatórios de auditoria (artigo 57º, n.º 1).

A do n.º 2 visa legitimar a actividade necessária ao Ministério Público no sentido de uma correcta instrução do requerimento de julgamento, tendo em conta as exigências do artigo seguinte e a proposta de alteração do artigo 29º, n.ºs 4 e 5.

O n.º 3 consagra o regime obrigatório de adesão para evitar o inconveniente que constituiria para os demandados e para o Tribunal a instauração de vários processos.

O n.º 4 determina o julgamento conjunto das responsabilidades directa e subsidiária uma vez que esta supõe que exista aquela.

Artigo 90.º

Requisitos do requerimento

1 — Do requerimento, que será articulado, devem constar:

- a) A identificação do demandado, com a indicação do nome, residência e local ou sede onde o organismo ou entidade pública exercem a actividade respectiva;
- b) A descrição dos factos e das razões de direito em que se fundamenta;
- c) A multa em que o demandado pode incorrer e os montantes que deve repor.

...

Nota justificativa: - A alteração da alínea a) relaciona-se com as alterações introduzidas no sistema de sanções, desaparecendo a referência e o cálculo das mesmas ao vencimento mensal líquido (artigo 65º, nº2)

A eliminação da alínea d) justifica-se pela abolição das várias formas de processo, passando a existir um só processo (artigo 58º).

Artigo 91.º

Finalidade, prazo e formalismo da citação

1 — Se não houver **lugar a rejeição liminar**, o demandado é citado para contestar ou pagar voluntariamente no prazo de 30 dias.

...

3 — Às citações e notificações aplicam-se supletivamente as normas do processo civil.

...

5 — O pagamento voluntário da multa mínima e do montante pedido, dentro do prazo da contestação, é isento de emolumentos.

Nota justificativa: - São meros aperfeiçoamentos de detalhe por razões de coerência com o restante articulado proposto.

A nova redacção do n.º 5 articula-se com a alteração proposta para o artigo 90.º, n.º 1, alínea c).

Artigo 92.º

Requisitos da contestação

1 — A contestação é deduzida por artigos.

2 — Com a contestação, o demandado deve apresentar todos os meios de prova, com a limitação do n.º 3 do artigo 90.º.

...

Nota justificativa: - O que se propõe para o n.º 1 tem em conta a complexidade inerente a alguns processos e a necessidade de, na produção da prova, estarem claramente individualizados os factos sobre que deve recair.

O n.º 2 deixa para a lei subsidiária a regulação da matéria agora omitida.

Artigo 93.º

Representação do demandado

...

3 — Quando a audiência de julgamento tenha lugar na ausência do demandado, este é representado para todos os efeitos possíveis pelo advogado.

...

Nota justificativa: - O n.º 1 contempla a passagem da fase dos articulados para a de julgamento, matéria que no actual quadro legal não é inteiramente pacífica.

Os n.ºs 2, 3 e 4 dão importantes garantias aos demandados, merecendo especial relevo a de em audiência disporem sempre da defesa de advogado, solução que num Tribunal Supremo é manifestamente desejável.

Artigo 93º- A

Julgamento

1 — O demandado pode prestar declarações, na fase de produção da prova, sempre que o solicitar, não tendo que prestar juramento.

2 — O depoimento do demandado é conduzido pelo juiz podendo o Ministério Público e o advogado sugerir perguntas ou pedidos de esclarecimento.

3 — Finda a produção de prova, é concedida a palavra ao Ministério Público e ao advogado, pelo período máximo de uma hora, para alegações de facto, podendo cada um usar do direito de resposta pelo período máximo de meia hora.

4 — Findas as alegações, o juiz dita para acta os factos que considera provados e não provados e a respectiva fundamentação.

5 — Nos casos em que a complexidade o justifique, o juiz procederá à leitura do despacho a que se refere o número anterior no prazo máximo de cinco dias.

6 — O despacho relativo à matéria de facto admite reclamação imediata não havendo lugar a nova reclamação sobre a decisão proferida, sem prejuízo do disposto no artigo 96º, números 3 e 4.

7 — Fixada definitivamente a matéria de facto, o Ministério Público e o advogado poderão alegar de direito nos termos do número 3.

8 — Nos casos de manifesta simplicidade o juiz, finda a produção da prova, dá a palavra ao Ministério Público e ao advogado para alegações de facto e de direito, após o que poderá ditar imediatamente a sentença.

Nota justificativa: - Trata-se de um núcleo mínimo estruturante de normas reguladoras de audiência que visam clarificar o quadro actual e responder a especificidades dos processos da 3ª Secção que a experiência de aplicação da lei recomenda.

Artigo 94.º

Sentença

...

2 — No caso de condenação em reposição de quantias por efectivação de responsabilidade financeira, a sentença condenatória fixará a data a partir da qual são devidos os juros de mora respectivos.

...

5 — A sentença fixa os emolumentos a que houver lugar.

Nota justificativa: - O n.º 1 consagra para todos os casos o prazo que resultaria da aplicação subsidiária do CPC.

Elimina-se o actual n.º 1 em consonância com a alteração do artigo 90º, n.º 1, alínea c).

O n.º 5 dispõe que a sentença fixa os emolumentos a que houver lugar, matéria que consta de diploma próprio.

Artigo 95.º

Pagamento em prestações

...

SECÇÃO V

Dos recursos

Artigo 96.º

Recursos ordinários

...

3 — Nos processos da 3.ª Secção cabe recurso, com subida imediata, da sentença e das decisões anteriores que tenham como efeito a não realização do julgamento quanto a todo ou parte do pedido ou quanto a algum dos demandados.

4 — Se não tiver sido requerida a documentação da prova, os recursos visam matéria de direito, sem prejuízo do previsto nos núme-

ros 2 e 3 do artigo 410º, do Código do Processo Penal e no número 1 do artigo 712º, do Código do Processo Civil.

5 — Havendo lugar à repetição do julgamento, o processo é reenviado à primeira instância.

Nota justificativa: - O n.º 3 visa clarificar dúvidas que a actual redacção tem propiciado.

Os n.ºs 4 e 5 clarificam matérias que, deixadas à mera legislação subsidiária, são susceptíveis de gerar incerteza.

Artigo 97.º

Forma e prazo de interposição

...

2 — O recurso é distribuído por sorteio pelos juízes da respectiva secção, sempre que possível, não intervindo os juízes que participaram na decisão recorrida.

Nota justificativa: - A alteração ao n.º 2 visa a clarificar de forma inequívoca a exigência constitucional da não intervenção, em recurso, de juízes que, a qualquer título participaram na decisão recorrida (artigo 20º, n.ºs 1 e 4 da Constituição da República Portuguesa e artigo 6º, n.º 1 da Constituição Europeia dos Direitos do Homem).

Artigo 98.º

Reclamação de não admissão do recurso

...

Artigo 99.º

Tramitação

...

Artigo 100.º

Julgamento

...

Artigo 101.º

Recursos extraordinários

1 — Se, no domínio da mesma legislação, forem proferidas em processos diferentes **das 1ª ou 3ª Secções** ou nas secções regionais duas decisões, em matéria de concessão ou recusa de visto e de responsabilidade financeira, que, relativamente à mesma questão fundamental de direito, assentem sobre soluções opostas, pode ser interposto recurso extraordinário da decisão proferida em último lugar para fixação de jurisprudência, **se após recurso ordinário se mantiver oposição de julgados.**

...

Nota justificativa: - A alteração do nº 1 resulta da constatação de que o regime actual impondo, como requisito, a existência de duas decisões proferidas em plenário de secção tem

inviabilizado este tipo de recurso, compatibilizando-o, porém, com a exigência de se esgotarem as vias ordinárias de recurso.

Artigo 102.º

Questão preliminar

...

3 — Se o relator entender que não existe oposição de julgados, manda os autos **às vistas dos juizes do respectivo plenário**, após o que apresenta o projecto de acórdão.

4 — O recurso considera-se findo se o **plenário deliberar** que não existe oposição de julgados.

Nota justificativa: - As alterações aos n.ºs 3 e 4 são meros aperfeiçoamentos de redacção.

Artigo 103.º

Julgamento do recurso

...

2 — **O acórdão** que reconheceu a existência de oposição das decisões não impede que o plenário geral decida em sentido contrário.

Nota justificativa: - Eliminada do n.º 2 a expressão “da Secção”. São meros aperfeiçoamentos de redacção.

CAPÍTULO VIII

Secções regionais

Artigo 104.º

Competência material

Compete ao juiz da secção regional:

- ...
- b) Elaborar e submeter à aprovação do plenário geral o regulamento interno e os programas **plurianuais** de fiscalização prévia, **concomitante** e sucessiva;¹⁴
- c) **Aprovar o programa anual de fiscalização, com subordinação àquele programa plurianual;**¹⁵
- d) Exercer as demais competências que lhe são atribuídas nesta lei, **incluindo a prevista no nº 5 do artigo 66º.**

Nota justificativa: - As alterações a este artigo visam explicitar a fiscalização concomitante e uniformizar o regime das secções regionais com o das secções especializadas da sede, as quais, nos termos dos artigos 38º e 40º, aprovam os seus próprios programas anuais sem necessidade de intervenção posterior do plenário geral.

Em relação à alínea d), o proposto para o artigo 58º e o tratamento simplificado proposto para as multas do artigo 66º, reduzindo o alcance do actual artigo 108º postulam a alteração.

¹⁴ Alteração aprovada pelo Plenário Geral – Resolução nº 4/00-PG, tendo a Comissão Permanente substituído a designação *programas trienais* por *programas plurianuais*

¹⁵ Alteração aprovada pelo Plenário Geral – Resolução nº 4/00-PG, tendo a Comissão Permanente substituído a designação *programa trienal* por *programa plurianual*.

Artigo 105.º
Sessão ordinária

1 — As competências das 1.ª e 2.ª Secções são exercidas, com as necessárias adaptações, pelo juiz da secção regional em sessão ordinária semanal, abrangendo os processos de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, cumulativamente com a assistência obrigatória do Ministério Público.

2 — O Ministério Público tem vista dos processos antes da sessão ordinária semanal, podendo emitir parecer sobre a legalidade das questões deles emergentes.

Nota justificativa: - Elimina a participação dos assessores nas decisões das secções regionais. As decisões são tomadas pelo juiz da Secção Regional com a assistência obrigatória do Ministério Público delas cabendo recurso para as 1ª e 3ª Secções.

Artigo 106.º
Fiscalização prévia e concomitante

1 — Em matéria de fiscalização prévia, os processos com dúvidas quanto à concessão ou recusa de visto devem obrigatoriamente ser decididos em sessão ordinária semanal.

2 — São obrigatoriamente aprovados em sessão ordinária semanal os relatórios de auditoria no âmbito da fiscalização concomitante que evidenciem responsabilidades financeiras nos termos do artigo 57º.

...

Nota justificativa: - Especificam-se os processos a submeter a sessão ordinária semanal.

Artigo 107.º

Fiscalização sucessiva

1 — São obrigatoriamente aprovados em sessão ordinária semanal:

- a) Os relatórios de verificação de contas e de auditoria que evidenciem responsabilidades financeiras a efectivar nos termos do artigo 57.º;

...

Nota justificativa: - As alterações justificam-se em virtude das alterações aos artigos 57.º, 58.º e 108.º

Artigo 108.º

Processos jurisdicionais

...

2 — Após a contestação ou decurso do respectivo prazo, o juiz da secção regional remete o processo para a sede, a fim de ser distribuído pelos juízes da 3ª Secção.

3 — A audiência de julgamento terá lugar na Secção Regional, sempre que necessário.

Nota justificativa: - Em matéria de responsabilidade financeira e de acordo com as alterações introduzidas em artigos anteriores justifica-se a remessa do processo para a sede pelo juiz

da secção regional a fim de ser distribuído pelos juizes da 3ª Secção.

Artigo 109.º

Recursos

1 — Os recursos das decisões finais **em matéria de fiscalização prévia** são interpostos na secção regional, cabendo ao juiz que as proferiu admiti-los ou rejeitá-los.

2 — Admitido o recurso, o processo é enviado, sob registo postal, para a sede do Tribunal de Contas, onde será distribuído, tramitado e julgado na 1ª Secção.

...

Nota justificativa: Em matéria de fiscalização prévia e de acordo com as alterações introduzidas e artigos anteriores justifica-se a remessa do processo para a sede pelo juiz da secção regional a fim de ser distribuído pelos juizes da 1ª Secção.

CAPÍTULO IX

Disposições finais e transitórias

Artigo 110.º

Processos pendentes na 1.ª Secção

...

Artigo 111.º
Processos pendentes na 2.ª Secção

...

Artigo 112.º
Vice-Presidente

...

Artigo 113.º
Contas do Tribunal de Contas

...

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, as contas do Tribunal de Contas devem, em cada ano, obedecer ao seguinte regime especial:

- a) Integração na Conta Geral do Estado;**
- b) Comunicação à Assembleia da República para informação;**
- c) Publicação no Diário da República, para informação, de uma conta agregada, em anexo ao relatório a que se refere o artigo 43º;**
- d) A submissão à auditoria de empresa especializada, escolhida por concurso, cujo caderno de encargos é aprovado**

pelo juiz da área, sendo o relatório publicado com a conta a que se refere a alínea anterior.

Nota justificativa: - As contas do Tribunal estão sujeitas a um regime especial de fiscalização que decorre do seu autogoverno.

Artigo 114.º

Disposições transitórias

...

Artigo 115.º

Norma revogatória

São revogadas todas as disposições legais constantes de quaisquer diplomas contrários ao disposto nesta lei, designadamente:

...

h) A Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto;

...

n) A Lei n.º 14/96, de 20 de Abril

Nota justificativa: A revogação da Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, prende-se com a eliminação dos assessores das secções regionais no artigo 105.º.

A Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, é revogada porque todo o seu conteúdo se esgota em algumas das propostas de alteração legislativa constantes deste projecto de diploma.

7.2. Em complemento, o Conselheiro Presidente tomou a iniciativa de, sob a sua exclusiva responsabilidade, elaborar um Relatório (Relatório n.º 2/2004-CP), contemplando uma solução legislativa para o disfuncionamento existente ao nível dos procedimentos de efectivação de responsabilidades financeiras. Este Relatório foi entregue ao Primeiro-Ministro do XV Governo Constitucional, Dr. Durão Barroso, e à Ministra de Estado e das Finanças, Dr^a. Manuela Ferreira Leite, para que fossem desencadeadas as providências legislativas adequadas de alteração da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Relatório idêntico (Relatório n.º 4/2004-CP), mas mais desenvolvido, alvitando outras sugestões de alteração da Lei n.º 98/97, foi entregue ao Primeiro-Ministro do XVI Governo Constitucional, Dr. Pedro Santana Lopes.

Perante a inércia dos anteriores Governos, o Presidente do Tribunal procedeu à elaboração de novo Relatório (Relatório n.º 1/2005-CP), o qual retoma as soluções legislativas apresentadas aos anteriores Governos e apresenta outras ineficiências da lei, designadamente em matérias da competência gestonária do Presidente do Tribunal de Contas. Este Relatório foi enviado ao Primeiro-Ministro do XVII Governo Constitucional, Eng. José Sócrates, e entregue em mão ao Ministro do Estado e das Finanças, Luís Campos e Cunha.

Este último foi objecto de um Relatório adicional (Relatório n.º 2/2005-CP) que concretiza uma sugestão de alterações da Lei n.º 98/97, não apenas para colmatar as ineficiências gestonárias e organizativas apontadas nos anteriores Relatórios, mas também para tornar mais operacional e organizativa a função jurisdicional do Tribunal, através da fusão das 1^a e 3^a Secções e a concentração da fiscalização concomitante apenas

na 2^a. Secção. Este Relatório foi igualmente enviado ao Primeiro-Ministro José Sócrates.

Um relatório final e integral foi em 27 de Setembro de 2005 remetido ao Senhor Presidente da República, cujo teor se transcreve a seguir:

“I – O relatório 1/2005-CP continha, além do mais, sugestões de alteração da lei n.º 98/97, **aprovadas apenas na generalidade pelo Plenário Geral** que precisavam, além do mais, fazer face ao disfuncionamento interno numa parcela significativa da actividade do Tribunal de Contas – o exercício da **função jurisdicional** em matéria de **efectivação de responsabilidades financeiras** e respectivas **competências do Ministério Público**.

Nele se referiam também outras ineficiências da lei designadamente em matérias da **competência gestonária do Presidente** do Tribunal de Contas, que todavia não foram objecto de apreciação pelo Plenário Geral.

Nas tais ineficiências foram apenas enunciadas (n.ºs 7 e 8 do relatório n.º 1/05-GP) sob a exclusiva responsabilidade do Presidente do Tribunal.

Com o presente relatório adicional procura-se concretizar uma sugestão de alterações da lei n.º 98/97, para colmatar aquelas ineficiências gestonárias e organizativas.

Além disso, pretende-se tornar mais operacional e organizativa a função jurisdicional do Tribunal que se reparte, em parcelas desproporcionadas quantitativa e qualitativamente, entre as actuais 1^a. E 3^a. Secções.

Daí que se proponha a **fusão destas duas Secções** (art.º 15º), concentrando a fiscalização concomitante apenas na 2^a. Secção.

Estas duas alterações substanciais vão implicar alterações de outros normativos para alcançar a necessária coerência do texto legislativo no seu todo.

É o que se fará de seguida, reiterando-se que **esta iniciativa é da exclusiva responsabilidade do Presidente do Tribunal de Contas, em vias de cessação de mandato e jubilação, e com base nos quase dez anos de experiência presidencial.**

Algumas destas sugestões de alteração legislativa alteram os normativos constantes das sugestões aprovadas pelo Plenário Geral, sempre com o objectivo de **melhorar a eficácia da actividade de controlo do Tribunal de Contas**.

II - A seguir à redacção ora proposta para cada artigo, dar-se-á nota justificativa e, **se for caso disso**, menciona-se que constitui alteração da redacção aprovada na generalidade pelo Plenário Geral.

A - **Artº 5º (competência material essencial)**

nº 1 al. e)

Julgar a efectivação das responsabilidades financeiras das entidades referidas **no artº 2º**:

Nota Justificativa:

- A alteração sugerida pelo Plenário Geral relaciona-se com as alterações dos artºs. 2º nº 2, 57º nº 2 e 66º nº 4.

Estas alterações, visavam a responsabilidade das entidades públicas empresariais ou fundacionais, em certas condições.

Não se compreende que o mesmo regime não se aplique também às entidades referidas no artº 2º nº 3, pelo menos quanto à **responsabilidade meramente instrumental do artº 66º**.

B - **Artº 10º (Coadjuvação)**

1 – (Redacção actual)

2 – (Idem)

3 – (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)

4 – (Idem)

5 – Os responsáveis pelo incumprimento dos deveres dos números anteriores incorrem na infração prevista no artº 66º.

Nota Justificativa:

O nº 5 visa clarificar o sancionamento do incumprimento de tais obrigações.

C - Artº 15º (Secções especializadas)

- 1 - O Tribunal de Contas tem na sua sede **duas** secções especializadas:
 - a) **A 1ª Secção, encarregada da fiscalização prévia e do julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades financeiras e dos recursos das decisões proferidas pela 2ª Secção previstas no artigo 66º e dos recursos das decisões das Secções Regionais sobre as mesmas matérias.**
 - b) **A 2ª Secção, encarregada da fiscalização financeira concomitante e sucessiva e da aplicação de multas previstas no artigo 66º.**
 - c) *Eliminada.*
- 2 - **O número de juízes das secções é fixado pelo Presidente, após audição do plenário geral, em despacho fundamentado.**
- 3 - **Cabe ao Presidente do Tribunal de Contas distribuir os juízes pelas secções no início da vigência do plano plurianual, tomando sucessivamente em conta o seu grau de especialização, conveniência de serviço e a preferência manifestada.**
- 4 - **Devem prioritariamente ser colocados na 1ª Secção os juízes do Tribunal oriundos das magistraturas.**
- 5 - **(Redacção aprovada pelo Plenário Geral).**

- 6 - (Redacção aprovada pelo Plenário Geral com a seguinte alteração) **a substituição de qualquer juiz é feita pelo Presidente, seguindo a ordem ascendente de precedência dentro de cada secção.**

Nota Justificativa:

- A competência do Tribunal tem uma dupla natureza: **fiscalização financeira** concomitante e sucessiva (auditorias e pareceres da Conta Geral do Estado) e **jurisdicional** (visto e efectivação de responsabilidades financeiras).

Dividir a competência jurisdicional por duas secções é ineficiente por várias razões.

Antes do mais porque cada uma delas está dotada de um **reduzido número de conselheiros** (actualmente 4 para a 1ª Secção e 3 para a 3ª Secção), o que dificulta a substituição em caso de falta ou impedimento.

É frequente o **impedimento dos Conselheiros** que produziram a decisão de 1ª instância, nos respectivos **recursos** para o plenário de cada secção.

Depois porque para as actuais 1ª e 3ª Secções a **formação originária dos juizes** deverá ser a mesma: magistratura ou pelo menos licenciatura em direito, já que a função é **exclusivamente de aplicação da lei.**

Consequentemente, é proposta a exclusão, da 1ª secção, da competência de **fiscalização concomitante** (cfr. alteração a seguir proposta aos artºs. 49º e 50º).

- **Na actual situação**, a 2ª Secção, com 9 Conselheiros, pode determinar por maioria do Plenário Geral o número de Juizes da 1ª e 3ª Secções. Daí que seja mais eficaz atribuir ao Presidente a competência para fixar o número de Juizes das Secções especializadas, ouvido o Plenário Geral. Daí a redacção proposta para o nº 2.

- **No nº 3 altera-se a sugestão aprovada pelo Plenário Geral**, seguindo de perto o regime do Supremo Tribunal de Administrativo (artº 29º da lei nº 105/2003, de 10 de Dezembro; artºs. 15º e 22º da lei nº 4-A/2003, de 19 de Fevereiro).

- O n.º 4 está em conexão com a alteração do n.º 1.

- Coerentemente com o n.º 3 propõe-se a alteração do n.º 6, atribuindo ao Presidente a competência para a substituição dos juízes, **alterando-se assim a redacção aprovada pelo Plenário Geral.**

D - **Artº 18º (Recrutamento dos juízes)**

1 – (Redacção actual)

2 – (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)

3 – (Idem)

4 – (Idem)

5 – (Redacção actual)

6 – (Idem)

7 – **A comissão permanente** pode determinar, em caso de urgente necessidade, que um juiz da 1ª. Secção desempenhe temporariamente funções na secção regional, por período não superior a seis meses, em ordem a suprir a falta de juiz próprio, **ouvido o interessado e de acordo com o critério estabelecido no artº 15º, n.º 6.**

Nota Justificativa:

Visa uma solução coerente com os n.ºs 3 e 4 e com o artº 15º, n.º 4.

E - **Artº 38º (programa anual da 1ª Secção)**

1 - **Para além do disposto no artº 48º**, o plenário da 1ª Secção aprova até 15 de Dezembro de cada ano, com subordinação ao programa **plurianual**, o respectivo programa anual, do qual consta, designadamente, a **relação dos organismos ou serviços dispensados, total ou parcialmente, de fiscalização prévia nesse ano com fundamento na fiabili-**

dade do seu sistema de decisão e controlo interno verificado em auditorias realizadas pelo Tribunal.

- 2 - (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)
- 3 - **(Redacção aprovada pelo Plenário Geral) – eliminada**

Nota Justificativa:

Coerência com a concentração na 2ª Secção, como adiante se propõe, da **fiscalização concomitante**.

Pela mesma razão se **elimina o nº 3 deste artigo na redacção proposta pelo Plenário Geral.**

F - **Artº 39º (Áreas de responsabilidade da 2ª. Secção)**

1 – Aprovado o plano plurianual do Tribunal, o Presidente fixará, ouvido o Plenário da 2ª. Secção, o número de áreas de responsabilidade e conteúdo e designará os respectivos juizes titulares, de acordo com as preferências manifestadas, obtido o máximo consenso possível.

2 – (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)

Nota Justificativa:

Com esta redacção pretende-se dar coerência à proposta de alteração do artigo 15º, n.ºs 2, 3 e 6.

G - **Artº 49º (fiscalização concomitante)**

1 - O Tribunal de Contas pode realizar fiscalização concomitante, **através de auditorias da 2ª Secção:**

- a) **Aos actos e contratos que implicarem despesas de pessoal ou aquisição de serviços e respectivos procedimentos administrativos;**

- b) À actividade financeira exercida antes do encerramento da gerência do serviço ou organismo, incluindo actos ou contratos de qualquer tipo em execução, quer impliquem despesa quer receita quer endividamento.
- 2 - Os relatórios de auditoria realizados podem ser instrumentos do processo de julgamento da respectiva conta ou servir de base a processo de efectivação de responsabilidade financeira, sem prejuízo de procedimento por eventuais infracções do artº 66º.

Nota Justificativa:

- A eliminação dos nºs. 2 e 3 do artº 49º da lei vigente está em consonância com a eliminação da fiscalização concomitante pela 1ª Secção.
- A redacção proposta para o nº 2 é adaptação do nº 4 do artº 49º da lei vigente a outras propostas de alteração designadamente do **artº 58º aprovado pelo Plenário Geral**. Especifica-se ainda que a fiscalização concomitante pode abranger qualquer acto financeiro, incluindo receitas e empréstimos.

H - **Artº 53º (verificação interna)**

- 1 - (Redacção actual)
- 2 - (idem)
- 3 - A verificação interna é efectuada pelos serviços de apoio que fixarão os emolumentos devidos, e deve ser homologada pela 2ª. Secção **que, se for caso disso, poderá aprovar recomendações ao respectivo organismo ou serviço.**
- 4 - **Se os serviços de apoio constatarem alguma infracção do artº 66º elaborarão um relatório com a factualidade pertinente, e as normas violadas, após audiência dos responsáveis nos ter-**

mos do artº 13º que, com informação do Director-Geral, será apresentada ao respectivo juiz da área de responsabilidade para eventual aplicação de multa.

Nota Justificativa:

- O aditamento do nº 3 visa legitimar a Resolução nº 6/2003, 2ª Secção, D.R. II série, de 7 de Janeiro de 2004, pág. 179.

- O nº 4 explicita o procedimento de aplicação das multas do artº 66º na verificação interna de contas, não só durante, mas sobretudo antes de iniciado o respectivo processo (antes da remessa da conta).

I - Artº 57º (relatórios)

- 1 - (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)
- 2 - (idem)
- 3 - (Redacção actual)
- 4 - **(Redacção aprovada pelo Plenário Geral com a seguinte alteração) ... referidas no artº 2º nº 2 e 3 quando**

Nota Justificativa:

Coerência com a alteração ora sugerida para o artº 2º.

J - Artº 66º (outras infracções)

- 1 - (Redacção actual)
- 2 - (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)
- 3 - (Redacção actual)
- 4 - **(Redacção aprovada pelo Plenário Geral com a seguinte alteração) ... previstos nos nº 2 e 3 do artº 2º.**
- 5 - (Idem com a seguinte alteração) **Sem prejuízo do disposto no nº4 do artº 53º, as multas previstas nos**

números anteriores são aplicadas, ouvidos os responsáveis e feitas as diligências necessárias, no processo onde a falta se verifique, por despacho do juiz relator precedendo, se for caso disso, informação do director-geral podendo ser interposto recurso para o **plenário da 1ª Secção**, nos termos do artigo 96º e seguintes.

Nota Justificativa:

- Coerência com a alteração do artº 2º e 5º e artigos com ele conexados.

- O nº 5 da sugestão aprovada pelo Plenário Geral fica articulado com a sugestão ora proposta para o nº 4 do artº 53º e para o nº 4 al. c) do artº 77º.

K - **Artº 73º (Deliberações)**

1 - ...

2 - ...

3 - ...

4 – Na falta de *quorum* do plenário de uma secção, o Presidente pode designar os juizes **da outra secção** necessários para o seu funcionamento e respectiva deliberação.

Nota Justificativa:

De acordo com a nossa proposta passam a existir duas Secções apenas.

L - **Artº 74º (Competência do Presidente do Tribunal de Contas)**

1 – Compete ao Presidente do Tribunal de Contas:

a) ...

b) ...

c) Apresentar propostas **aos órgãos competentes do Tribunal para deliberação, designadamente**

te, de planos plurianuais, planos de acção e orçamentos anuais;

- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) ...
- l) Distribuir as férias dos juízes, **bem como os turnos de visto nas férias judiciais**, após a sua audição;
- m) ...
- n) ...

2 – (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)

3 – (Idem)

Nota Justificativa:

A alteração da alínea c) é determinada pela proposta de redacção do artº 39º, n.º 1.

A aprovação dos turnos de visto em períodos normais compete ao plenário da 1ª Secção, nos termos do artº 77º, n.º 1, al. e). Existe uma lacuna quanto aos turnos de visto no período das férias judiciais. Faz-se uma adaptação ao Tribunal de Contas do disposto no artº 28º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Junho, na redacção que lhe foi introduzida pela Lei n.º 42/2005, de 29 de Agosto.

M - Artº 77º (competência da 1ª Secção)

- 1 – Em sessão diária de visto, os juízes de turno, estando de acordo, podem recusar, conceder ou reconhecer a isenção ou dispensa de visto, bem**

como solicitar elementos adicionais ou informações aos respectivos serviços ou organismos.

2 – Compete à 1.ª Secção, em subsecção:

- a) Decidir sobre a recusa, a concessão, isenção ou dispensa de visto nos casos em que não houver acordo dos juízes de turno;**
- b) Julgar os recursos da fixação de emolumentos pela Direcção-Geral;**
- c) Comunicar ao Ministério Público os casos de infracções financeiras detectadas no exercício da fiscalização prévia.**

3 – Aos juízes da 1ª. Secção compete a preparação e julgamento em 1ª. Instância dos processos previstos no artigo 58º, que lhes são atribuídos por distribuição.

4 – Compete à 1ª Secção, em plenário:

- a) Julgar os recursos das decisões em matéria de visto das subsecções, das secções regionais e das delegações, incluindo a parte relativa a emolumentos;**
- b) Julgar os recursos das decisões jurisdicionais proferidas em 1.ª instância, na sede e nas secções regionais, incluindo as relativas a emolumentos;**
- c) Julgar os recursos das decisões proferidas pela 2.ª Secção no âmbito da efectivação de responsabilidades por infracções não financeiras previstas no artigo 66.º;**
- d) Julgar os recursos dos emolumentos fixados nos processos de verificação de contas e nos de auditoria da 2.ª Secção e das secções regionais;**

- e) **Julgar os pedidos de revisão das decisões transitadas em julgado proferidas pelo plenário ou em 1.ª instância;**
- f) **Aprovar o regulamento do seu funcionamento interno;**
- g) **Aprovar as instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia a remeter ao Tribunal;**
- h) **Aprovar, sob proposta do Presidente, a escala mensal dos dois juízes de turno que em cada semana se reúnem em sessão diária de visto;**
- i) **Deliberar sobre as demais matérias previstas na presente lei.**

Nota Justificativa:

Dada a eliminação da 3ª. Secção, inclui-se neste artigo, além das competências da 1ª. Secção, as competências da 3ª. Secção previstas no artigo 79.º.

Eliminam-se algumas competências da 1ª. Secção em consequência da passagem das **auditorias concomitantes** para a 2ª Secção.

Em matéria de visto, os processos são atribuídos aos juízes de turno em função da sua verificação preliminar pelos serviços de apoio (artº 82º, n.º 3). Em matéria de responsabilidade financeira, os processos são atribuídos ao juiz por distribuição.

N – Artº 78º (Competência da 2ª. Secção)

1 — (Redacção actual)

- a) ...
- b) ...

- c) ...
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) (Redacção aprovada pelo Plenário Geral)
- h) (Idem)

2 — (Redacção actual)

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) ...

3 — (Redacção Actual)

4 — Eliminado

Nota Justificativa:

Vide nota justificativa à proposta de redacção do artº 79º.

O - Artº 79º (competência dos juizes da 2ª Secção)

Compete designadamente ao juiz, no âmbito da respectiva área de responsabilidade:

- a) **(Redacção aprovada pelo Plenário Geral para o nº 4 do artº 78º).**
- b) (idem)
- c) (idem)

- d) (idem)
- e) (idem)
- f) (idem)
- g) **remeter ao Presidente e aos adjuntos o projecto de relatório de auditoria enviado para contraditório e as eventuais respostas dos responsáveis e subsequente análise pelos auditores.**
- h) **propor à subsecção a aprovação de qualquer acção de fiscalização concomitante.**

Nota Justificativa:

- Transforma-se o nº 4 do artº 78º em artº 79º, face à solução sugerida para o artigo 15º nº 2 (eliminação da 3ª Secção) e à transposição do conteúdo do actual artº 79º para o artº 77º.

- O aditamento da alínea g) visa conferir legalidade do artº 60º nº 2 do Regulamento da 2ª Secção na redacção da Resolução nº 2/2002 (D.R. II série, nº28, de 2 de Fevereiro, pág. 2240).

- A alínea h) estabelece a colegiabilidade do procedimento necessário para a fiscalização concomitante na redacção sugerida para o artº 49º.

P - Artº 81º (remessa dos processos a Tribunal)

- 1- (Redacção actual)
- 2- **Os processos relativos aos actos ou contractos sujeitos a fiscalização prévia devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias a contar da data da respectiva assinatura ou no caso de minuta dos contratos escritos da data da sua aprovação pelas entidades competentes.**
- 3- (Redacção do nº 4, actualmente vigente).

Nota Justificativa:

- **Ao contrário do que foi aprovado pelo Plenário Geral**, afigura-se de manter o artº 81º nº 1 e 2 (com outra redacção) e 4. Não há razão para o eliminar na totalidade.

- O nº 1 é fundamental pois proporciona ao Tribunal de Contas orientar os organismos e serviços na instrução dos processos a remeter a visto.

- Privar a Administração Pública dessas instruções é prejudicial para os seus organismos e para o próprio Tribunal de Contas. É de resto uma tradição centenária!

- De igual modo, **é fundamental fixar um prazo para os organismos remeterem os processos ao Tribunal de Contas** para fiscalização prévia. Reflectindo sobre a redacção proposta pelo Plenário Geral para o artº 46º nº 1, o que passa a estar sujeito a visto são os actos (ou contratos) de que resulte aumento da dívida pública e as minutas aprovadas dos contratos escritos.

Q - Artº 96º (recursos ordinários)

- 1- (Redacção actual)
- 2- Não são recorríveis os despachos interlocutórios **dos processos de fiscalização prévia nem as deliberações** que aprovem relatórios de verificação de contas ou de auditoria, salvo, quanto a estes, no que diz respeito à fixação de emolumentos e demais encargos.
- 3- **Nos processos do artº 58º cabe recurso ...** (redacção aprovada pelo Plenário Geral).
- 4- (Redacção aprovada pelo Plenário Geral).
- 5- (idem).

Nota Justificativa:

Decorrência de deixar de haver a 3ª Secção, como ora se sugere.

R - Artº 101º (Recursos extraordinários)

- 1 - (Redacção aprovada pelo Plenário Geral com a seguinte alteração) Se, no domínio da mesma legislação, forem proferidas em processos diferentes da 1ª. Secção ...
- 2 - (Redacção actual)
- 3 - (Idem)
- 4 - (Idem)

Nota Justificativa:

Dada a nossa proposta de integrar na 1ª. Secção as competências da 3ª. Secção, elimina-se a referência a esta no nº 1.

S - Artº 106º (fiscalização prévia)

- 1 (Redacção aprovada pelo Plenário Geral).
- 2 (idem)
- 3 **Aos procedimentos de fiscalização prévia aplica-se o regime previsto para a 1ª Secção, excepto o disposto no artº 83º.**

Nota Justificativa:

- A fiscalização concomitante, passa a ser exclusiva da 2ª Secção como ora se sugere.

T - Artº 107º (fiscalização concomitante e sucessiva)

- 1-(Redacção aprovada pelo Plenário Geral).
- 2-(Redacção actual)
- 3-(idem)

Nota Justificativa:

A fiscalização concomitante, passa a ser exclusiva da 2ª Secção como ora se sugere. Daí a alteração do título deste artigo.

III – São estas pois as sugestões de alterações da Lei n.º 98/97, que **segundo o meu parecer** fundado numa experiência de 19 anos neste Tribunal, dos quais três como Vice-Presidente e quase dez como Presidente, me permito **acrescentar** àquelas que foram aprovadas pelo Plenário Geral, embora apenas na generalidade, e oportunamente remetidas ao Governo e Assembleia da República (Relatório n.º 1/05-GP).

Em síntese, estas minhas sugestões visam os seguintes objectivos fundamentais:

- mais **eficácia na governabilidade** da instituição, dotando o Presidente de competências idênticas às dos Presidentes do S.T.J. ou S.T.A. (art.º 15º, n.ºs 2, 3 e 6), **sem prejuízo da integral independência dos juizes** na programação e realização das auditorias e no exercício da função jurisdiccional;
- mais eficácia no funcionamento do Tribunal, dotando-o apenas de duas secções especializadas, com um número de conselheiros aproximado, e competências materiais homogêneas dentro de cada uma (art.ºs 15º, n.º 1, e 49º);
- reforço da fiscalização concomitante (art.º 49º).

Estes objectivos reforçam a linha de orientação que esteve na base das sugestões de alteração da Lei n.º 98/97, aprovadas na generalidade pelo Plenário Geral e constantes do Relatório n.º 1/05-GP, cujo n.º 6 se transcreve, com as devidas adaptações:

“Para além do disfuncionamento entre os relatórios de auditoria e os procedimentos de efectivação de responsabilidades financeiras, aquelas **sugestões de alteração da Lei n.º 98/97 incidiam** também sobre os seguintes pontos que reputo **da maior importância**:

- a) Melhor controlo do **sector público empresarial** [art.ºs 2º n.º 2, 5º n.º 1 e), 10º n.ºs 3 e 4, 59º n.º 2 e 66º n.º 4];
- b) Maior equilíbrio no **recrutamento dos juizes** (art.ºs 18º, n.º 3, e 19º);
- c) Maior **eficácia na programação** da actividade fiscalizadora do Tribunal (art.ºs 37º a 41º);

- d) **Credibilidade da fiscalização prévia (visto)** garantindo as necessidades de eficácia da Administração Pública no que respeita aos contratos [art^{os} 45^o, 46^o e 77^o n^o 2 e) e n^o 3];
- e) Melhor caracterização da **responsabilidade financeira** reintegratória (art^{os} 59^o, n^{os} 2 e 4, e 65^o n^o 5);
- f) Mais **eficácia no funcionamento das secções especializadas** [art^o 71^o, n^{os} 4 e 6, e art^o 74^o n^o 1 c)];
- g) **Simplificação processual** da função jurisdicional da **1^a Secção** [art^{os} 58^o, 80^o a) e 89^o a 94^o];
- h) Maior eficácia do funcionamento das **Secções Regionais** dos Açores e Madeira, com clarificação das competências dos respectivos juizes (art^{os} 104^o a 109^o).”.

IV – Para melhor compreensão **do todo** das alterações à Lei n.º 98/97, junta-se **anexo com o texto integral da lei**, com destaque das alterações dos vários artigos e respectivas notas explicativas, quer dos artigos cuja redacção foi aprovada, **na generalidade**, pelo Plenário Geral, quer daquelas que ora **sob a minha exclusiva responsabilidade sugiro**.”.

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

**HOMENAGEM DA *ATRICON* –
ASSOCIAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL AO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL,
CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE SOUSA ***

PRONUNCIAMENTO DO SENHOR MINISTRO ADYLSO MOTA **

* Brasília, 15 de Setembro de 2005.

**Presidente do Tribunal de Contas da União.

É um prazer nos reunirmos aqui hoje para prestar justa homenagem ao amigo e parceiro Conselheiro Alfredo José de Sousa, presidente de uma das mais prestigiadas Instituições de seu país: o Tribunal de Contas de Portugal.

Todos nós, do sistema Tribunais de Contas, sabemos da importância da atuação do Conselheiro Alfredo José de Sousa à frente do processo de integração das Instituições de Controle dos países de língua portuguesa. Muito do que é hoje a Organização das Instituições Supremas de Controle (OISC) da CPLP deve-se ao empenho pessoal do amigo Alfredo, que compartilha do ideário de união em prol de uma atuação conjunta mais forte, com vistas ao exercício mais efetivo de nossa missão comum de controle dos gastos públicos.

Creio, pois, ser extremamente oportuna a proposta do Conselheiro Carlos Pinna de Assis, presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em conferir esse diploma ao Conselheiro Alfredo José de Sousa em reconhecimento a sua valiosa contribuição à causa do controle externo.

A Atricon tem desempenhado importante papel na aproximação dos Tribunais de Contas. Em 2004, durante a III Assembléia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle dos países da CPLP, a entidade ingressou oficialmente em nossa Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da CPLP. Foi um passo decisivo na direção do intercâmbio das Cortes de Contas lusófonas, não apenas no âmbito das ISC, mas também nas esferas estadual e municipal. É necessário ressaltar que todos os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais brasileiros estão agora representados na OISC/CPLP, por intermédio da participação da Atricon. A experiência de todos os Tribunais será de grande valia para enriquecer a cooperação já existente, no sentido de aprofundarmos o trabalho em conjunto e o estabelecimento de parcerias, como as que o TCU já mantém com alguns dos Tribunais estaduais e municipais.

Iniciativa de destaque da Atricon no âmbito da cooperação entre as Instituições de Contas é o trabalho que vem sendo levado a cabo por ela no sentido de coordenar e integrar as ações dos Tribunais de Contas dos Esta-

dos e dos Municípios, no âmbito do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios – Promoex. O programa tem a finalidade precípua fortalecer o sistema de controle externo, como instrumento de cidadania e de efetiva e regular gestão dos recursos públicos.

Com esse propósito, foram adotadas medidas que visam a intensificar as relações intergovernamentais e interinstitucionais, para, entre outros objetivos, melhor fiscalizar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, atuando sempre em sintonia com as diretrizes governamentais de implementar uma gestão pública que seja ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.

A homenagem de hoje torna-se, portanto, mais um elo que se estabelece entre o Tribunal de Contas de Portugal e os Tribunais de Contas brasileiros. O Tribunal de Contas da União está honrado em ceder nosso espaço histórico, para celebração de mais este registro de sucesso na carreira do Conselheiro Alfredo José de Sousa. É mais do que merecida tal distinção, pelo esforço que o Conselheiro Alfredo tem despendido ao longo de todos esses anos no Tribunal de Contas português.

Em outubro de 2004, em outro momento histórico, tive a oportunidade de testemunhar uma de nossas conquistas mais recentes em prol da difusão da língua portuguesa, quando, em Budapeste, sob a atuação firme do Conselheiro Alfredo, pudemos aprovar Resolução do Comitê Diretor da Intosai incluindo o idioma português como uma das línguas oficiais de trabalho da organização, objetivo que perseguíamos há bastante tempo. Assim, trabalharemos juntos para que em 2007, na reunião do México, já possamos contar com a tradução para a nossa língua dos assuntos a serem debatidos no congresso. Aproveito, então, Senhor Conselheiro, a oportunidade para felicitá-lo publicamente por mais esta conquista, que, sem sombra de dúvidas, transcende o escopo do controle das contas públicas e insere-se no plano da difusão da língua e da cultura lusófonas no mundo.

Gostaria também de ressaltar, no plano internacional, a participação pró-ativa do Conselheiro Alfredo em trazer para o interior da Organização dos Tribunais de Contas de Língua Portuguesa o Comissariado de Auditoria de Macau, fato consumado ano passado com o pedido protocolado pela Comissária Fátima Chói, para ingressar na Organização das Instituições Supremas de Controle dos países da CPLP e, ainda, em prestar todo o auxílio possível para a instalação de órgão de controle externo na República Democrática de Timor Leste. Atitudes como essas denotam o caráter

empreendedor de Vossa Excelência, Senhor Conselheiro, e reforçam os laços de amizade que nos unem.

Vou-me permitir, agora, senhoras e senhores, ousar resumir a trajetória de sucesso de nosso eminente amigo português. Após graduar-se em Direito pela Universidade de Coimbra, assumiu, em fins dos anos 1960, o cargo de Delegado do Procurador da República e, em seguida, de Inspetor da Polícia Judiciária no Porto, permanecendo na posição até 1974. Esse mesmo ano de 1974, marca seu ingresso na Magistratura, como Juiz de Direito, função que ocupou até ser nomeado Juiz do Tribunal de 1ª Instância das Contribuições e Impostos, em 1979. Foi promovido, em 1986, ao cargo de Desembargador do Tribunal de 2ª Instância das Contribuições e Impostos. No ano seguinte, 1987, foi eleito pela Assembléia da República para integrar o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Sua brilhante carreira prosseguiu com a aprovação em concurso, com a conseqüente nomeação, para Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo. Em 1991, o Conselheiro Alfredo José de Sousa foi eleito Vice-Presidente do Tribunal de Contas e, em dezembro de 1995, foi nomeado, pelo Presidente da República Portuguesa, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, cargo ao qual foi reconduzido em 2001, para segundo mandato.

O Conselheiro Alfredo teve também marcante atuação como juriconsulto. Destacam-se entre as publicações: o “Código do Processo das Contribuições e Impostos, comentado e anotado”; as “Infrações Fiscais: crimes e transgressões”; as “Infrações Fiscais Não-Aduaneiras”; o “Código do Processo Tributário, comentado e anotado”, bem como ter várias de suas sentenças e artigos doutrinários publicados na “Coletânea de Jurisprudência”. Para além desses trabalhos, elaborou, a pedido do Governo, o Projeto de Lei de Bases do Tribunal de Contas entregue em 1996 ao Primeiro-Ministro da República portuguesa.

Em novembro de 2003, em sessão extraordinária presidida pelo Ministro Valmir Campelo, este Tribunal reconheceu o trabalho de um de seus parceiros mais influentes, ao agraciá-lo com o Grande-Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União. Nosso amigo tornou-se, assim, um dos pioneiros a receber em sua primeira edição, a condecoração desta Corte de Contas.

Com essas palavras, senhoras e senhores, agradeço mais uma vez ao Conselheiro Carlos Pinna pela oportunidade de participarmos desta homenagem ao digno Presidente Alfredo José de Sousa. Sentimo-nos particularmente gratificados por esta solenidade estar acontecendo no Museu do TCU. Parabéns, Conselheiro Alfredo José!

Antes de encerrar, aproveito a oportunidade para promover o lançamento da 3ª Edição do livro “O NOVO TRIBUNAL DE CONTAS – ÓRGÃO PROTETOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS”.

Trata-se de obra que contribui para a superação dos desafios impostos atualmente às Cortes de Contas, tendo em vista que, com a evolução do Estado, o desenvolvimento de sua função administrativa e a consolidação das democracias constitucionais, os Tribunais de Contas viram suas atribuições ampliadas de forma considerável.

Eficiência, eficácia, efetividade e economicidade são, ao lado da legalidade, os novos paradigmas adotados pelos Tribunais de Contas, nos termos da Constituição Federal, promulgada em 1998.

Na era do conhecimento nenhuma organização pode quedar-se alheia às constantes e rápidas mudanças que acontecem a cada dia no mundo sob pena de se alijar do processo ao qual está inserida seja a entidade pública ou privada.

Consoante sabiamente inserto na Declaração de Estoril, que deu ensejo à obra em relevo, esses desafios, no contexto republicano e democrático, requerem autonomia e independência efetivas aos tribunais de contas.

Nesse contexto, resgato, novamente, a Declaração de Estoril, em que se afirma o compromisso dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal a servir à sociedade, em suas missões constitucionalmente atribuídas, com o fim último de conferir maior efetividade ao regime democrático, já que as amplíssimas funções conferidas aos órgãos de controle externo necessita não pode prescindir de intercâmbio de informações e integração dos tribunais de contas ao controle social.

Que surjam mais iniciativas como esta, ampliando-se oportunidades para a divulgação de contribuições literárias à compreensão e ao aprimoramento da atuação dos tribunais de contas e da função de controle externo da administração pública.

Muito obrigado

Adylson Motta.

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 18 /05

RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/2005

APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS – EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – HABILITAÇÃO A CONCURSO – ILEGALIDADE – PREÇO UNITÁRIO

SUMÁRIO

1. Nas empreitadas de obras públicas um concorrente ilegalmente admitido na fase do acto público do concurso pode e deve ser excluído posteriormente, designadamente na fase de análise das propostas. O acto de admissão não constitui, pela sua própria natureza, quaisquer direitos, pelo que pode ser revogado nos termos do disposto no art. 140º do Código do Procedimento Administrativo.
2. A omissão de um item e, consequentemente, do respectivo preço unitário na lista dos preços unitários, viola, para além do mais, o disposto no art. 73º nº 1 alínea b) do Decreto-Lei 59/99 e, porque consubstancia algo de essencial, invalida a proposta. A graduação de proposta com tal omissão traduziria uma situação de favor em relação ao concorrente e, consequentemente, violadora dos princípios fundamentais da contratação pública.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 2960/04
Sessão de 5 de Julho de 2005

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 12 de Abril de 2005, foi proferido o acórdão de subsecção nº 70/2005, que recusou o visto ao contrato de empreitada de “Alteração de Geometria em diversos locais – I”, celebrado, em 25 de Novembro de 2004, entre o Município de Lisboa e a empresa “Florindo

Rodrigues Júnior & Filhos, Lda.”, pelo valor de €499.085,60, acrescido de IVA.

2. O fundamento para a recusa do visto foi o de se ter considerado que ocorreu ilegalidade que alterou o resultado financeiro do contrato (artº 44º nº 3 al. c) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto), por a proposta de um dos concorrentes – o nº 2, “Pavia – Pavimentos e Vias, S.A.” – não ter sido graduada pela Comissão de Análises das Propostas.

3. Não se conformaram com a decisão, tendo interposto recurso:
 - A) O Exmo. Procurador – Geral Adjunto, onde conclui que o douto acórdão recorrido deverá ser revogado e substituído por outro que concedendo o visto ao contrato reponha a legalidade violada e cumpra a justiça material.
Juntou dois documentos, sendo um deles o Parecer que emitiu no Recurso Ordinário nº 5/2005 desta Secção e Tribunal, sobre a mesma questão, que oferece como “alegações de direito” neste recurso, sendo que, no referido parecer, apresentou o seguinte resumo de ideias:
 - a) Parece haver unanimidade, na doutrina e na jurisprudência, relativamente a possibilidade legal da “**Comissão de Avaliação**” (ou 2ª Comissão) propor, à entidade adjudicante, a **exclusão** de candidatos que, por preterição de **formalidades essenciais**, não hajam dado cumprimento rigoroso ao Caderno de Encargos.
 - b) Tais poderes, ou competências, inserem-se nas suas funções de **saneamento processual** preparatório da decisão final, suprimindo, inclusivamente, quaisquer falhas, ou omissões, na análise dos documentos e pressupostos de admissibilidade dos candidatos à fase seguinte, da responsabilidade da “**Comissão de Abertura**” (ou 1ª Comissão).
 - c) As duas Comissões não funcionam em compartimentos estanques, mas sim **complementares** entre si, visando, a segunda, dar continuidade ao trabalho da primeira e esta preparar, adequadamente, as tarefas da segunda.

- d) Daí que o disposto no art. 100º do R.E.O.P. não possa, nem deva, ser interpretado em contrário do que fica dito, em que o **mérito das propostas** (em sentido lato) também inclui um juízo sobre a qualificação dos concorrentes de acordo com os critérios de adjudicação, pelo que a ordenação classificativa dos candidatos é sempre resultado de uma **apreciação global**, quer sobre o mérito das propostas, quer sobre as qualificações dos concorrentes; o que o legislador não quis foi que se **misturassem ou repetissem os critérios** (nº 3 da norma) – sendo isto dirigido, antes de mais, para a entidade adjudicante, que em caso algum, deverá permitir a subversão desta norma e, depois, para a 2ª Comissão, ao impedi-la de repetir critérios de avaliação já ponderados.
- e) O próprio senso comum assim aconselha, porquanto, em caso algum, poderia ser objecto de pontuação qualquer **proposta a que faltassem elementos essenciais** (não supríveis), designadamente, algum, ou alguns “itens”, que devessem constar da lista de preços unitários; não apenas por impossibilidade comparativa, objectiva, com os demais candidatos cumpridores, como, também, porque isso teria influência nefasta em sede de “trabalhos adicionais” e, ainda, porque se acaso tal candidato saísse vencedor do concurso (o que não será uma mera hipótese académica), **a entidade adjudicante estaria impedida de com ele contratar, por força do disposto na al. e) do nº1 do art.118º do R.E.O.P.**
- f) Acresce, que admitir um tal candidato até ao final do concurso (fase da classificação e adjudicação) seria, sempre, violador dos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, da transparência, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da boa-fé e da estabilidade – em suma, praticamente todo o bloco de traves mestras estruturantes destes procedimentos (cfr. artºs 7º a 14º do Decreto-Lei nº 197/99 de 08/06, aplicável às empreitadas pelo seu artº. 4º nº 1).
- g) Depois, porque o direito do candidato passar à segunda fase do concurso, uma vez qualificado, embora constitutivo, não é absoluto, porquanto sempre poderá basear-se em **acto inválido** da Administração e, como tal, sindicável nos termos do disposto no artigo 140º do Código do Procedimento Administrativo e,

portanto, **revogável, livremente, pela entidade adjudicante** (que tem poderes para isso) sob proposta da 2ª Comissão (que não tem tais poderes).

- h) Pelo que, **no essencial**, não estão em causa quaisquer hipotéticos poderes, ou competências, da “**Comissão de Análise das Propostas**” na exclusão de qualquer candidato, indevidamente qualificado pela “**Comissão de Abertura do Concurso**”, por preterição de alguma formalidade essencial (não supriável) – cfr. Artº. 94º nº 2 do R.E.O.P.) – mas, apenas, os poderes-deveres da entidade adjudicante em exercer as suas competências de acordo com os princípios e com as leis através da regra da **revogabilidade dos actos administrativos inválidos**.

B) A Câmara Municipal de Lisboa, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:

- I Dos factos elencados resulta provado que o concorrente Pavia – Pavimentos e Vias, SA, omitiu da Lista de Preços unitários a actividade “Diver 57 – Horas de pessoal especializado”, trabalho este imperativamente exigido nas peças patenteadas a concurso.
- II Tal omissão compromete irremediavelmente a sua proposta, porquanto a lacuna não pode nem deve ser colmatada, quer pelo dono da obra, quer pelo empreiteiro (após conhecimento das condições propostas pelos demais concorrentes).
- III Uma proposta apresentada nas condições expostas não permite assegurar à CAP a respectiva comparabilidade com as dos demais concorrentes, como vem sendo pacífica e uniformemente decidido por douta Jurisprudência do STA.
- IV Detectada tal omissão (essencial para a realização da empreitada), bem actuou a CAP ao ter proposto a exclusão da proposta do concorrente PAVIA, sob pena de, não o tendo feito, o dono da obra se ver confrontado com a violação de elementares princípios concursais e da actividade administrativa (igualdade, estabilidade, transparência, imparcialidade e legalidade), pelos quais poderia ser judicialmente accionado pelos demais concorrentes.

- V Exclusão que, nestas condições, tem igualmente merecido acolhimento, pacífico, uniforme e douto, por parte do STA, mesmo quando proposta pela CAP.
- VI De acordo se conclui que a exclusão, apesar de ter alterado o resultado financeiro da empreitada (o que é sempre passível de suceder com a exclusão de qualquer concorrente ou proposta), não só não padeceu de qualquer vício, como legalmente se impunha.

Termos em que, com o douto suprimento de V.Ex.^a, deverá ser:

- a) **Dado provimento ao presente recurso;**
 - b) **Revogado o douto Acórdão recorrido; e**
 - c) **Visado o contrato que subjaz ao presente processo, por o mesmo não padecer de qualquer vício que, nos termos do n.º3 do artigo 44.º da LOPTC, seja fundamento para a respectiva recusa.**
4. Os recursos foram admitidos liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais. Cumprido, em simultâneo, o disposto no art.º 99.º n.ºs 1 e 2 da Lei 98/97 de 26 de Agosto, só o Exmo. Procurador-Geral Adjunto se pronunciou sobre o recurso interposto pela Câmara Municipal, tendo manifestado total adesão ao mesmo.

II. OS FACTOS

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

1. O contrato em apreciação diz respeito à empreitada de “Alteração da Geometria em diversos locais – I”, celebrado, em 25 de Novembro de 2004, entre o Município de Lisboa e a empresa “Florindo Rodrigues Júnior & Filhos, Lda.”, pelo valor de €499.085,60, acrescido de IVA.

2. O mesmo foi precedido de concurso público, cujo aviso de abertura foi publicado no DR, III Série, de 11 de Fevereiro de 2004 e nas restantes publicações obrigatórias.
3. O preço base foi fixado em €750.000,00 e o prazo de execução contratualmente fixado é de 720 dias a contar do auto de consignação, que teve lugar a 16 de Dezembro de 2004.
4. A empreitada é por série de preços.
5. Os factores de ponderação das propostas para o efeito de adjudicação (ponto 21 do programa do concurso) são o preço da proposta (60%) e a menor média dos quocientes entre os subtotais (quantidade vezes o preço unitário) do concorrente e o preço unitário da CML (40%).
6. Apresentaram-se a concurso 10 concorrentes, tendo todos sido admitidos e considerados aptos por terem demonstrado possuir capacidade económica, financeira e técnica adequada à obra.
7. O adjudicatário (concorrente nº1 – Florindo Rodrigues & Filhos, Lda.) apresentou proposta no valor de €601.709,60, valor este corrigido para o montante de €499.085,60, nos termos previstos no artº76º nº2 do Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março.
8. Das peças processuais patenteadas a concurso resulta a obrigação de apresentação da Lista de Preços unitários (aliás, bem como de todos os itens), por todos os concorrentes, tal como exigido no ponto 1.5 do Caderno de Encargos, Ponto III – Projecto e alínea b) do ponto 16.1 do Programa de Concurso.
9. A Comissão de Abertura do Concurso, no decurso do acto público, verificou a existência física da Lista de Preços Unitários, relativamente a todos os concorrentes.
10. A comissão de Análise das Propostas, em reunião de 11 de Maio aprovou o seu relatório, de acordo com o qual foi deliberado ser de excluir o concorrente nº 2 (Pavia Pavimentos e Vias, S.A.), por a proposta ser omissa quanto à actividade “Diver 57 – Horas de pessoal especializado”, a qual, na proposta do adjudicatário, corresponde a 0,03% do custo da empreitada.

11. O valor da proposta do concorrente excluído era de €487.796,00.
12. Realizou-se a audiência prévia dos concorrentes, de acordo com o previsto no art. 101º do citado Decreto-lei 59/99, tendo, neste âmbito, sido notificado o concorrente Pavia – Pavimentos e Vias, S.A., através do ofício nº 2984/DEPSO/04, de 14 de Maio de 2004.
13. Através da notificação referida no nº anterior o referido concorrente ficou a saber da intenção da sua exclusão do concurso, pelos fundamentos constantes no Relatório de Análise das Propostas supra mencionados em 10.
14. Decorrido o prazo de audiência prévia, não houve nenhuma observação da parte de qualquer concorrente, quanto ao teor do Relatório de Análise das Propostas.
15. Até à data em que interpôs o presente recurso, a Câmara Municipal de Lisboa não tinha conhecimento de reacção administrativa ou judicial de qualquer dos concorrentes ao acto de adjudicação, que teve lugar em 13 de Outubro de 2004.
16. Por este Tribunal, em 12 de Abril de 2005, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 70/2005, que recusou o visto ao contrato de empreitada em apreço.

III.O DIREITO

A questão suscitada nos recursos em apreciação encontra-se bem sintetizada no nº 4 do requerimento do Exmo. Magistrado do Ministério Público pela forma seguinte:

Poderá o dono da obra, agindo a pedido da Comissão de Avaliação das Propostas, excluir qualquer concorrente, indevida e previamente qualificado pela Comissão de Abertura do Concurso, por não ter satisfeito integralmente a lista de preços unitários exigida pelo Caderno de Encargos?

No acórdão recorrido devolve-se o raciocínio de que não tendo o concorrente Pavia – Pavimentos e Vias, S.A, sido excluído na fase do acto público do concurso, o mesmo já não podia ser excluído na fase de qua-

lificação dos concorrentes, pelo menos pelo fundamento por que o foi – por a sua proposta, na lista de preços unitários, ser omissa quanto à actividade “Diver 57 – Horas de pessoal especializado”.

Será assim?

Entendemos que não.

Assim como o entende (com excepção de alguns acórdãos recentes desta Secção em Subsecção) toda a doutrina e jurisprudência por nós conhecida, a mais significativa da qual está referida nos autos.

Antes de mais convém referir que a Lei, designadamente o Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março, não é expressa sobre o assunto.

Mas também é verdade que não tinha de o ser pois a questão afigura-se de fácil resolução face aos princípios gerais de direito, designadamente do direito administrativo.

Dando a palavra aos mestres, escreveu Margarida Olazabal Cabral (ainda que no âmbito da legislação anterior ao Decreto-Lei 59/99, mas a questão mantém a mesma pertinência) em “O Concurso Público Nos Contratos Administrativos”, Almedina, 1997, págs. 168 e 169:

“A decisão de admissão, pelo contrário, não assume o carácter de acto definitivo recorrível, tratando-se antes de um mero acto preparatório da decisão final.

A posterior exclusão de um concorrente primeiramente admitido constitui um acto revogatório de um acto preparatório, que se baseará sempre na ilegalidade da admissão do concorrente, pelo facto de a Administração se ter apercebido posteriormente de alguma irregularidade na sua candidatura, de que não se apercebeu inicialmente.

Tal decisão de exclusão não pode deixar de ser uma decisão possível, como me parece mesmo uma decisão devida: com efeito, sendo o poder de admissão e exclusão um poder vinculado, ao aperceber-se de alguma ilegalidade cometida a entidade adjudicante não pode deixar de a reparar, evitando que a proposta do concorrente em causa seja apreciada e que eventualmente lhe seja adjudicado o contrato. Repare-se que o acto de admissão não constitui, pela sua própria natureza, quaisquer direitos para os concorrentes que dele beneficiam, tendo estes apenas o direito (ou o interesse legítimo) a que todo o procedimento decorra de acordo com a Lei e com o programa de concurso. Dever-se-á reconhecer aos concorrentes excluídos posteriormente os mesmos direitos de reclamação e impugnação contenciosa atribuídos aos concorrentes excluídos no momento próprio do concurso”.

No mesmo sentido pode ver-se Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira em “Concursos E Outros Procedimentos De Adjudicação Administrativa”, Almedida, 1998, págs. 470 e 471.

Por seu turno Jorge Andrade e Silva em “ Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas”, 8ª Edição, Almedina, 2003, a página 252 (anotação 7. ao art.92º do Decreto-Lei 59/99) escreve:

“Tem-se posto a questão de saber se um concorrente admitido a concurso pode ser mais tarde dele excluído. Afigura-se-nos que a resposta não pode deixar de ser afirmativa. Ao contrário do que sucede com o acto de exclusão do concurso, a deliberação de admissão é apenas um acto preparatório da decisão final sobre adjudicação, sendo que só este acto é constitutivo de direitos, o que logo determinaria a sua livre revogabilidade, nos termos do disposto no artigo 140º do Cód. Proc. Administrativo. Assim, essa exclusão não só é legalmente possível como se impõe à entidade adjudicante”.

Quanto à Jurisprudência veja-se, por todos, o acórdão de 23/01/03 (Proc. 0512/02) do pleno da Secção do C.A do S.T.A., in <http://www.dgsi.pt/jsta> e de que se encontra junta cópia nos autos.

Voltando ao caso “sub judice”, de todo o exposto resulta que, não obstante o concorrente Pavia-Pavimentos e Vias, S.A., não ter sido excluído na fase do acto público do concurso, a sua exclusão em momento posterior, designadamente na fase de análise das propostas, era perfeitamente possível, desde que para tal existisse motivo suficiente.

Assim sendo, resolvida a questão adjectiva ou processual, há que resolver a questão de fundo, ou seja, se o facto da proposta do referido concorrente, na Lista de Preços Unitários, ser omissa quanto à actividade “Diver 57 – Horas de pessoal especializado”, a qual, na proposta do adjudicatário, corresponde a 0,03% do custo da empreitada, é motivo de exclusão ou não gradação.

No acórdão recorrido entendeu-se que não, pelo menos nesta fase (não resulta claro, do mesmo aresto, se a exclusão seria ou não considerada correcta se tivesse ocorrido na fase do acto público do concurso), afirmando-se que “... a ausência daquele item e como tal do respectivo preço unitário na proposta do concorrente poderia ter sido tratada como preço 0, não influenciando no preço proposto (como não terá influenciado, o que seria e era fácil de concluir pela Comissão de Análise) ou como o valor médio das demais propostas.”

Pela nossa parte entendemos de forma diferente.

É que, de acordo com o estipulado no art. 73º nº 2 alínea b) do citado Decreto-Lei 59/99, é imposta aos concorrentes a obrigatoriedade de inscreverem as suas propostas com a lista de preços unitários, com o ordenamento dos mapas resumo de quantidades de trabalho.

Por seu turno o art. 94º nº 2 alínea b) do mesmo diploma é expresso no sentido de que não são admitidas as propostas que não estiverem instruídas com todos os documentos exigidos pelo nº1 do art. 73º.

De modo que a questão resume-se em saber se a ausência de um item e como tal do respectivo preço unitário, na lista dos preços unitários, se traduz ou não em algo de essencial.

A questão tem sido tratada pelos Tribunais Administrativos e tem sido decidida no sentido de que é essencial e por isso invalida a proposta, a qual deverá ser excluída. Por todos, veja-se o já indicado acórdão do Pleno da Secção do CA, de 23/01/2003, proferido no processo 0512/02. Pensamos que não se justifica estar aqui a repetir, pelas mesmas ou por outras palavras, os fundamentos de tal entendimento.

Até porque consideramos que não é difícil de entender que a omissão em causa consubstancia algo de essencial.

Se atentarmos no caso “sub judice” verificamos que o preço valia 60%. O que significa que por um Euro a mais ou a menos se pode ganhar ou perder um concurso. Logo daqui se depreendendo que não podem ser seguidas as soluções preconizadas no acórdão recorrido. De facto, não se pode atribuir ao item em falta o preço 0, o que seria pura ficção pois tudo tem um custo, ainda que em termos percentuais diminuto, como resulta da proposta apresentada pelo adjudicatário e, certamente, de todas as outras. Ou seja, não é minimamente credível que se o concorrente excluído não tivesse omitido tal item, omissão que é de supor que tenha ocorrido por lapso, tivesse indicado 0 como preço unitário. Por outro lado, a Comissão não podia atribuir a tal preço em falta o valor médio das demais propostas. Mais uma vez aqui estamos no mundo da ficção. É que a Comissão não pode saber que preço o concorrente atribuiria a tal item e, como dissemos, por um Euro (ou mesmo por menos) se pode ganhar ou perder um concurso. Finalmente, diga-se ainda, embora tal hipótese não conste no acórdão recorrido, que também é impensável convidar o concorrente a suprir a omissão dado que o mesmo já conhece as propostas dos outros concorrentes.

Do exposto se concluindo que a omissão em causa impossibilita a graduação da proposta na medida em que impede uma correcta comparação com as restantes. Solução contrária seria lesiva dos princípios fundamentais da contratação pública designadamente da igualdade, da imparcialidade, da estabilidade e da transparência, consagrados na Constituição da República e demais Leis – cfr. artºs 7º a 15º e bem assim o art. 4º nº2 alínea a), todos do Decreto-Lei 197/99 de 8 de Junho. De facto, a graduação de proposta com tal omissão traduziria

uma situação de favor em relação a tal concorrente e, consequentemente, violadora dos ditos princípios. E, ousamos mesmo afirmar, violadora do próprio princípio da concorrência. Subjacente a este princípio está a ideia de que quantos mais interessados houver em contratar mais fácil é para a entidade pública escolher a proposta mais vantajosa. Mas, para assim ser, importa que as propostas estejam bem elaboradas e, designadamente, que não lhes falte algo de essencial. Caso contrário o que hoje parece bom e barato pode a final concluir-se que não o é. Note-se, a propósito, que, no caso “sub judice”, caso a adjudicação recaísse na proposta excluída, o valor do item em falta não faria parte do contrato. Tal situação seria violadora do disposto no art. 118º nº 1 alínea e) do referido Decreto-Lei 59/99, norma de carácter imperativo. Para além disso não deixaria de mais tarde ser exigido (ou poder ser exigido) pelo adjudicatário.

De todo o exposto se concluindo que os recursos são procedentes.

IV.DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção em conceder provimento aos recursos e, consequentemente, revogar o acórdão recorrido e conceder o visto ao contrato em apreço.

São devidos emolumentos pelo visto – artº 5º nº 1 al. b) do Regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 5 de Julho de 2005

Os Juízes Conselheiros

Relator: Ribeiro Gonçalves

Pinto de Almeida
(votou vencido consoante declaração de voto que junto)

Lídio de Magalhães
(a ver declaração de voto)

Helena Lopes

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 18 /05

Recurso Ordinário n.º 9/05

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido quanto aos fundamentos da exclusão da proposta do concorrente Pavia na fase de avaliação das propostas.

Recordamos que a proposta foi excluída por ser omissa quanto ao preço unitário do item “DIVER 57 – Horas de pessoal especializado”, do capítulo “Diversos” do Mapa de Quantidades e no qual se previa a realização de 20 horas.

Antes de mais deve dizer-se que o item tal como vem formulado não permite uma apreensão objectiva, de modo a permitir a apresentação de um preço com um mínimo de credibilidade. Efectivamente um item “horas de pessoal especializado” num capítulo de “Diversos” sem se dizer qual a especialidade a que se reporta torna impossível apresentar um preço com aderência a qualquer realidade.

Depois, que o adjudicatário apresentou para o referido item o preço unitário de 8,00 €/hora o que perfaz um total de 160,00 €, 0,03% do valor corrigido da sua proposta.

Ora, o acórdão admite que aquela omissão se ficou a dever a lapso do concorrente.

A proposta do concorrente Pavia, excluído, era no valor de 487.796,00 €, ou seja inferior em 11.289,60 € relativamente à proposta adjudicada (499.085,60 €).

De acordo com esta factualidade entendemos que a omissão do referido item não se assume como essencial para a análise e comparabilidade das propostas. Nestes casos entendemos como Jorge Andrade da Silva que, a propósito, escreveu na página 251 da 8ª Edição do seu Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas:

“Se bem que a admissão condicional só esteja expressamente prevista no normativo legal para os casos de preterição de formalidades não essenciais nos documentos respeitantes à habilitação dos concorrentes, afigurase-nos que igual tratamento devem merecer os documentos que acompanham as propostas, o que, obviamente, não inclui as faltas enumeradas na

alínea e) do n.º 2 do artigo 94º, por não se tratar de mera preterição de formalidades não essenciais, mas de falta de elementos essenciais”.

Assim sendo, é porque não é essencial deveria a comissão de análise mandar corrigir a proposta suprimindo-se a referida omissão.

E essa correção não poria em causa os princípios da contratação pública, designadamente o da igualdade pois que este só sairia ofendido se não fossem dadas iguais oportunidades de suprimento de lapsos não essenciais aos concorrentes cujas propostas se achassem nessas circunstâncias. E também não conseguimos vislumbrar como e em que medida a comissão de análise das propostas violaria os princípios da imparcialidade e da transparência mandando suprir uma omissão não essencial de uma proposta. E também o princípio da estabilidade não ficaria afectado pois que a omissão em causa não afecta a essência da proposta. Na verdade um item com aquela expressão financeira e atenta a diferença de valores entre as propostas não permite, por parte do concorrente e mesmo conhecendo este o valor da proposta dos demais concorrentes, manipular o resultado do concurso. Mas se eventualmente o tentasse caberia à comissão de análise, também zeladora no exercício das suas funções do cumprimento dos princípios da contratação pública, evitar, em decisão fundamentada, que tal sucedesse.

Com a exclusão ficam em causa, sim, princípios como os da concorrência e da defesa do interesse público. O princípio da concorrência visa encontrar a proposta mais vantajosa para a entidade adjudicante, o que não sucede no caso em apreço. Por outro lado o ente público vai, no caso em apreço, pagar mais cerca de 11.000,00 € do que eventualmente pagaria se a proposta do concorrente excluído tivesse sido admitida dadas as fortes probabilidades de esta vir a ser a adjudicada.

Pinto de Almeida

ACÓRDÃO Nº 18 /05

Recurso Ordinário n.º 9/05

DECLARAÇÃO DE VOTO

A questão suscitada não é, obviamente, tão fácil de abordar quanto o podem parecer indiciar os argumentos dos recorrentes, agora retomados no presente acórdão.

Começando por situar concretamente as coisas deve referir-se que o item que motivou a exclusão do concorrente se refere a 20 horas de pessoal especializado, no Capítulo “Diversos”, e a que foi atribuído na proposta adjudicada o valor de 160€ (20X8,00€).

Mais se anotará que este valor representa algo como 0,03% em relação ao total da proposta ganhadora como se encontra expresso no acórdão recorrido.

Tendo em conta que, em toda a probabilidade, a proposta excluída, caso o não tivesse sido, lograria ser a escolhida uma vez que apresentava um preço inferior em mais de 11 000 euros, tem de convir-se que sai duramente castigado o concorrente excluído.

Mas não só: sai também duramente atingida a concorrência uma vez que um dos objectivos nucleares dos concursos é justamente o seu exercício.

E, justamente por estas razões talvez se possa mesmo dizer que sai também atingido o princípio da proporcionalidade: na verdade, excluir do concurso (a desoras...) o concorrente que não apresentou preço de um item insignificante parece, com toda a franqueza (e para usar a expressão de, salvo erro, Iellinek) “matar pombos com tiros de canhão”.

Poderá também ter saído atingido o princípio da boa-fé.

Como compreenderá um concorrente excluído que, semanas ou meses depois de ter apresentado uma proposta em relação à qual tem boas razões para supor vir a ser a escolhida, esta venha a ser excluída por um vício cuja detecção requer apenas conhecimentos de simples literacia e devia ter sido

feita, nos termos da lei, em sede de deliberação sobre admissão das propostas (art.º 94.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3).

Na dilucidação desta questão parece haver, assim, muito caminho para percorrer para além da simples digressão pela teoria geral dos actos preparatórios.

Por outro lado, a propósito do repetido argumento de que “por um euro se perde, por um euro se ganha” (provavelmente importado da linguagem desportiva onde também “por um golo se ganha”...) vem a propósito referir, tendo em conta sobretudo uma conjuntura dominada por tão dramáticos constrangimentos orçamentais, a máxima que em tempos fez carreira – “um escudo é um escudo” – adaptada de uma outra que se fazia ouvir na Grã-Bretanha há décadas atrás (“one penny is one penny”), e que agora traduziríamos por “um euro é um euro”...

E, claro, 11000 euros são 11000 euros!...

Diga-se entretanto que, como é óbvio, só como figura argumentativa se pode conceber que um concurso se decida por um euro.

Na verdade, não nos cabe levar o nosso pessimismo ao ponto de poder imaginar que na Administração Pública se pode escolher um adjudicatário de uma obra desta importância por um critério que quase se assemelharia ao de fazer girar uma roleta...

Não estamos em condições – nem isso nos compete, obviamente – de buscar soluções para casos deste género ou, sequer, indagar da legalidade de outros que podem à primeira vista imaginar-se: retirar o valor do item a todas as propostas – dada a sua insignificância – para as tornar rigorosamente comparáveis ou adjudicar mesmo correndo o risco de que viesse a ser exigido à Administração um preço pelo item em falta.

Matérias, sem dúvida, para eventual inclusão em futuras revisões do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Até lá, por razões de certeza e segurança jurídica, e considerando que a Administração agiu no exercício de um poder discricionário quando decidiu não poder comparar as propostas, adiro à conclusão que fez vencimento.

Lídio de Magalhães

ACÓRDÃO Nº 20/05

RECURSO ORDINÁRIO Nº 15/2005

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS – RECUSA DE VISTO – VISTO COM RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO

1. As empresas que detenham o alvará relativo ao exercício de empreiteiro de obras públicas podem-se associar com o objectivo de apresentarem uma proposta conjunta num concurso de obra pública;
2. Essa associação, porque meramente fáctica, não faz perder a identidade jurídica própria de cada uma das empresas;
3. Daí que cada uma dessas empresas seja, perante o dono da obra, responsável pela manutenção da proposta apresentada conjuntamente (n.º 2 do citado preceito);
4. A referida associação de empresas só dará origem a uma nova entidade jurídica diferenciada das empresas associadas quando o concurso for ganho e a obra lhe for adjudicada (n.º 3 do mencionado preceito);
5. Até à celebração do contrato (n.º 3 do citado preceito) o único objectivo pretendido com a referida associação de empresas é apresentar uma proposta mais completa e, por essa via, mais competitiva;
6. Onde o que importa averiguar é se os valores mínimos para a demonstração da capacidade económica e financeira – questão concretamente colocada nos presentes autos – são satisfeitos pelo conjunto das empresas associadas e não saber se cada uma das empresas, por si e em separado, satisfaz esses valores;
7. Cumpre aqueles valores mínimos o consórcio em que uma, e apenas uma, das associadas satisfaz os valores mínimos para a demonstração da sua capacidade económica e financeira;

8. Incorre em vício de violação de lei, por erro de interpretação do disposto no art.º 57 do DL 59/99, de 2 de Março, a entidade adjudicante que exclui um consórcio concorrente a uma empreitada de obra pública com o fundamento de que uma das suas empresas associadas não possui os requisitos mínimos para a demonstração da sua capacidade económica e financeira;
9. Fundamentando-se a exclusão na doutrina vertida num Acórdão do Tribunal de Contas prolatado em 2002, e não tendo sido o Município objecto de qualquer recomendação relativamente à norma violada nem tendo aquele sido confrontado com algum contrato ou minuta de contrato com visto recusado baseado no fundamento constante dos presentes autos, deverá o Tribunal lançar mão da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, ou seja, visar o contrato com recomendações.

Conselheira Relatora
Helena Ferreira Lopes

Processo n.º 655/2005
Sessão de 20 de Setembro de 2005

ACÓRDÃO

1. RELATÓRIO

- 1.1 A CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, inconformada com o Acórdão n.º 112/05, de 15 de Junho, da 1.ªS/SS, que determinou a recusa de visto ao contrato de empreitada celebrado entre a Câmara Municipal de Lisboa e a sociedade “Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A”, do mesmo veio interpor recurso ordinário para o Plenário da 1.ª Secção, CONCLUINDO, em síntese, como se segue:

- “1. A apresentação de propostas por agrupamentos de empreiteiros é legalmente admissível, desde que todas as empresas do agrupamento satisfaçam as disposições legais relativas ao exercício da actividade de empreiteiro de obras públicas (cfr. neste sentido os supra enunciados art.ºs 57 do DL 59/99 e 26.º do DL 12/2004).
2. Por seu turno, nos termos do regime do citado Decreto-Lei n.º 12/2004, o art.º 7.º, sob a epígrafe “**Requisitos de ingresso de permanência**”, estabelece que a concessão e a manutenção de alvará de empreiteiro de obras públicas depende do preenchimento

cumulativo de requisitos relativos à idoneidade, à capacidade técnica e à capacidade económica e financeira.

3. A definição e os valores de referência dos indicadores financeiros enunciados no art.º 10.º do referido DL 12/2004 são objecto da Portaria n.º 1547/2002, de 24 de Dezembro, cujos valores de referência não foram integralmente observados por uma das empresas que integrava o agrupamento concorrente n.º 3, facto que, como se sabe, constitui fundamento da respectiva exclusão, concluindo-se que aqueles indicadores integram as disposições legais relativas ao exercício da actividade que todas as empresas agrupadas deverão observar, conforme determinam expressamente os supra citados art.º 57.º do DL 59/99, de 2 de Março, e art.º 26.º do DL 12/2004, de 9 de Janeiro.
4. Cumprindo o seu desiderato regulamentador, a Portaria que aprova o programa do concurso tipo vai um pouco mais longe e concretiza aquela exigência de todas as empresas do agrupamento satisfazerem os requisitos legais do exercício da actividade, determinando que todas as empresas do agrupamento comprovem, em relação a cada uma delas, os requisitos do n.º 15 do programa de concurso tipo, acolhido no Programa de Concurso do presente concurso no art.º 15.º.
5. Ora, no citado n.º 15 do Programa de Concurso tipo (e no n.º 15 do Programa do presente), elencam-se os documentos de habilitação dos concorrentes que, por expressa determinação do mencionado ponto 9.1, no caso dos agrupamentos dos concorrentes, deverão ser apresentados por todas as empresas associadas, visando a comprovação da idoneidade, nos termos do art.º 55.º do DL 59/99, de 2 de Março, a avaliação da capacidade financeira e económica, para efeitos do disposto no art.º 98.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e a avaliação da capacidade técnica, para efeitos do mesmo art.º 98.º.
6. Assim, acolhidas no programa do presente concurso as normas que vimos citando do programa de concurso tipo, foram exigidos a todas as empresas concorrentes, agrupadas ou não, documentos específicos demonstrativos das suas capacidades económicas e financeiras.
7. A verdade é que se alguma das empresas agrupadas não tivesse apresentado algum dos documentos exigidos, a exclusão do agrupamento concorrente teria sido pacífica, ainda que se demonstrasse que outra empresa do mesmo grupo dispunha de capacidade económica e financeira requerida, até porque não existe normativo

- legal ou regulamentar que isente a empresa de apresentar os documentos em causa pelo facto de estar agrupada.
8. Se assim é, qual a *ratio legis* da exigência de elementos que permitam aferir a capacidade económica e financeira de todas as empresas que constituem o agrupamento concorrente, para, em momento posterior, se bastar com a verificação de que uma empresa desse agrupamento satisfaz esse requisito? Qual então o efeito útil e prático de tal exigência?
 9. Conclui-se que tal exigência visa possibilitar, em sede de qualificação, a posterior avaliação da capacidade económica e financeira de todas as empresas, quer se apresentem em agrupamento, quer se apresentem isoladamente.
 10. Efectuada a avaliação da capacidade económica e financeira de cada uma das empresas que integra o agrupamento concorrente n.º 3, no estrito cumprimento das determinações legais supra citadas, a comissão, baseando-se em parecer de perito economista, confrontada com a inobservância de um dos indicadores definidos pela Portaria n.º 1547/2002, de 24 de Dezembro, por uma das empresas do agrupamento concorrente, deliberou a exclusão do concorrente.
 11. Tenha-se presente que, se a empresa em causa se apresentasse isoladamente a concurso, a sua exclusão seria pacífica, porquanto se entenderia não estarem verificados os requisitos legais atinentes à capacidade económica e financeira do exercício da actividade.
 12. (...).
 13. (...).
 14. Situação diferente, em que poderíamos acompanhar o entendimento do Acórdão recorrido, seria aquela em que o incumprimento em causa respeitasse à inobservância, por uma ou mais empresas de um agrupamento concorrente, de requisitos regulamentares definidos no programa de concurso respectivo, desde que esses requisitos acrescidos fossem observados, pelo menos, por uma das empresas desse mesmo agrupamento.
 15. (...)
 16. Acresce que admitir um agrupamento concorrente em que uma das empresas que o integram não responde aos requisitos exigidos poderá, em última análise, ser entendido como um acto “*susceptível de falsear as regras de concorrência, sendo nulas as propostas (...) devendo as mesmas ser rejeitadas e os concorrentes excluídos*” (n.º 1 do art.º 58.º do DL n.º 59/99).
 17. Neste exacto sentido se pronunciou esse douto Tribunal de Contas, através do Acórdão n.º 13/02 (...)

(...)

21. Face ao supra exposto, forçoso será concluir que a deliberação da Comissão de Abertura de exclusão do agrupamento concorrente n.º 3, além de manifestamente legal, revela um escrupuloso respeito pelos princípios da contratação pública, designadamente pelo princípio da igualdade e pelo princípio da concorrência, não envolvendo, por conseguinte, quaisquer restrições à concorrência.
22. Deste modo, atenta a manifesta legalidade da exclusão deliberada pela Comissão de Abertura, a simulação da classificação final em que o agrupamento concorrente excluído obteria a melhor classificação não assume qualquer relevância.

Termos em deve ser concedido provimento ao recurso ora interposto e concedido o visto prévio ao contrato celebrado, em 4 de Março de 2005, entre a Câmara Municipal de Lisboa e a sociedade Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, SA.

- 1.2 O Ex.mo Procurador-Geral Adjunto, em douto parecer, aqui dado por reproduzido (fls. 39 a 41), pronunciou-se pelo improvimento do recurso e consequente confirmação do Acórdão recorrido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 MATÉRIA DE FACTO

2.1.2 Factos dados como provados no Acórdão recorrido:

- Por anúncio publicado no Diário da República, III Série, de 28 de Julho de 2004, a Câmara Municipal de Lisboa lançou concurso público para a realização da “Empreitada de Reabilitação e Reforço dos Viadutos Metálicos do Nó de Alcântara”;
- No ponto II.3 do anúncio refere-se que o prazo de execução da obra é de 182 dias;
- No ponto IV.2 do mesmo anúncio constam os seguintes factores de avaliação das propostas:
 - Preço da proposta – 45%
 - Qualidade técnica da proposta – 30%
 - Prazo de execução – 25%

- Apresentaram-se a concurso quatro concorrentes, tendo um sido excluído no Acto Público do Concurso;
- Na fase de qualificação, a Comissão de Abertura do Concurso deliberou excluir o Consórcio “SIMI – Sociedade Internacional de Montagens Industriais, S.A/Sociedade Lisbonense de Metalização, S.A/Tracevia – Sinalização Segurança e Gestão de Tráfego, Lda.”, que apresentou uma proposta no valor de 1.338.960, 40 €, em virtude de um dos membros do Consórcio, a Sociedade “Lisbonense de Metalização, S.A” não preencher os valores mínimos para a demonstração da capacidade económica e financeira, o mesmo não acontecendo quanto aos outros dois membros que preenchiam todos os requisitos;
- A empreitada foi adjudicada à empresa “Teixeira Duarte-Engenharia e Construções, SA” pelo preço de 1.466.029,00 €.

2.1.3 A Comissão de Abertura do Concurso deliberou propor a exclusão do Consórcio supra identificado com base na fundamentação que, sinteticamente, se transcreve se segue:

“ (...)

Atendendo à análise do rácio cobertura do imobilizado por capitais permanentes, constata-se que o rácio quer em termos médios, quer atendendo à última declaração anual de IRC entregue para efeitos fiscais não conseguiu cumprir o valor indicado para o quartil inferior definido na Portaria 1547/2002, de 24 de Dezembro, razão pela qual o concorrente deverá ser excluído.

Adita-se ainda, que de acordo com o teor do **Parecer nº 336/DJ/DAJC/03 do Departamento Jurídico** são excluídos os concorrentes que não satisfaçam os requisitos de ambas as alíneas mencionadas no nº 1 da Portaria nº 1465/2002, de 14 de Novembro.

Face ao descrito, é de parecer que os concorrentes avaliados dispõem formalmente de capacidade por não apresentarem problemas financeiros que perturbem a sua actividade no curto prazo. Com excepção da Sociedade Lisbonense de Metalização, S.A, que deverá ser excluída por um dos rácios não se enquadrarem nos parâmetros de referência estipulados na Portaria nº 1547/2002, de 24 de Dezembro, o que nos termos do **Acórdão nº 13/02-Fev.26-1ªS/PL do Tribunal de Contas inviabiliza a candidatura apresentada pelo Agrupamento”**.

2.2 O DIREITO

2.2.1 O Acórdão recorrido, com base na factualidade supra descrita, decidiu recusar o visto ao contrato de empreitada celebrado entre a Câmara Municipal de Lisboa e a Sociedade “Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, SA” com base nos seguintes fundamentos:

- Uma das vantagens da associação de empresas é a de somar as capacidades de cada uma das empresas para que “possam potenciar as suas vantagens competitivas e multiplicar as suas possibilidades de êxito”;
- A exclusão determinada no presente concurso, para além de ilegal, é restritiva da concorrência, o que potencia o agravamento do resultado financeiro do contrato e, por essa via, constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26/08;
- No caso concreto, e de acordo com a simulação da classificação final efectuada pela própria Câmara Municipal de Lisboa, o consórcio excluído obteria a melhor classificação;
- Conclui-se, assim, que da ilegalidade verificada resultou efectiva alteração do resultado financeiro do concurso, o que nos termos da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto.

2.2.2 A questão *sub judice* consiste em saber se numa associação de empresas formada para a formulação de uma proposta a um concurso de obra pública se deve exigir de todas as associadas o preenchimento dos valores mínimos para a demonstração da capacidade económica e financeira ou se, pelo contrário, se deve entender como suficiente que uma delas os satisfaça para que se possa considerar que o consórcio os satisfaz.

Vejamos.

Dispõe o art.º 57.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, sob a epígrafe “*Agrupamentos de empreiteiros*”, que:

- “1- Os agrupamentos de empresas podem apresentar propostas sem que entre elas exista qualquer modalidade jurídica de associação, desde que todas as empresas do agrupamento satisfaçam as disposições legais relativas ao exercício da actividade de empreiteiro de obras públicas.

- 2- A constituição jurídica dos agrupamentos não é exigida na apresentação da proposta, mas as empresas agrupadas serão responsáveis solidariamente perante o dono da obra pela manutenção da sua proposta, com as legais consequências.
- 3- No caso de adjudicação, as empresas do agrupamento associar-se-ão obrigatoriamente, antes da celebração do contrato, na modalidade jurídica prevista no caderno de encargos”.

Do disposto no supra referido preceito resulta o seguinte:

- As empresas que detenham o alvará relativo ao exercício de empreiteiro de obras públicas podem-se associar com o objectivo de apresentarem uma proposta conjunta num concurso de obra pública (no nº 1 do citado preceito);
- A referida associação de empresas só dará origem a uma nova entidade jurídica diferenciada das empresas associadas quando o concurso for ganho e a obra lhe for adjudicada (nº 3 do citado preceito);
- Até à celebração do contrato (n.º 3 do citado preceito) o único objectivo pretendido com a referida associação de empresas é apresentar uma proposta mais completa e mais convincente, e, por isso, mais competitiva (vide Acórdãos do STA, nºs 0191/02 e 01394/02, de 17-04-2002 e 6-11-2002, respectivamente, in www.dgsi.pt, e, entre outros, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 162/04-23Nov-1.ª S/SS, in www.tcontas.pt);
- **Donde o que importa averiguar é se os valores mínimos para a demonstração da capacidade económica e financeira são satisfeitos pelo conjunto das empresas associadas e não saber se cada uma das empresas, por si e em separado, satisfaz esses valores (vide Acórdãos citados);**
- **Concluimos, pelo exposto, que o consórcio cumpre o exigido quanto aos supra referidos valores mínimos se uma, e apenas uma, das associadas os satisfizer;**
- A não se entender assim, e tal como referem os Acórdãos do STA citados, “a complementaridade visada com a associação perder-se-ia e poder-se-ia cair no absurdo de uma empresa que poderia ser qualificada se concorresse isoladamente ver o consórcio em que se integrava ser desqualificado porque a (ou uma das) empresa com que se associara não cumpria um dos itens exigidos. A associação seria, então, limitativa e não criativa, o que não faria sentido.”

Do disposto no artº 26º do DL 12/2004, de 9 de Janeiro, podem, no essencial, retirar-se as mesmas conclusões.

2.2.2.1 No caso dos autos, ficou provado que o Consórcio “SIMI – Sociedade Internacional de Montagens Industriais, S.A/Sociedade Lisbonense de Metalização, S.A/Tracevia – Sinalização Segurança e Gestão de Tráfego, Lda.” foi excluído, na fase de qualificação das propostas, por uma das suas associadas – a sociedade “Lisbonense de Metalização, S.A” – não preencher os valores mínimos para a demonstração da capacidade económica e financeira (vide pontos 2.1.2 e 2.1.3).

E sendo assim, teremos de concluir, pelos fundamentos atrás expostos (2.2.2), que a entidade adjudicante, ao ter excluído o consórcio supra identificado, incorreu em vício de violação de lei, por erro de interpretação do disposto no art.º 57.º do DL 59/99, de 2 de Março.

2.2.3 A ilegalidade a que se reporta o ponto que antecede é restritiva da concorrência, o que potencia o agravamento do resultado financeiro do contrato e, por essa via, constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26/08.

Apesar da ilegalidade verificada ser indiciadora de uma efectiva alteração do resultado financeiro¹, entendemos que a situação em análise justifica que o Tribunal lance mão da faculdade prevista no nº 4 do artº 44º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, porquanto: (i) a exclusão do agrupamento supra identificado fundamentou-se, *inter alia*, na argumentação aduzida num Acórdão do Tribunal de Contas (o Acórdão nº 13/02)², (ii) a norma violada – artº 57º do DL nº 59/99, de 2 de Março – é susceptível de induzir a interpretação veiculada no referido Acórdão de 2002 e, conseqüentemente, de induzir a interpretação expressa pela entidade recorrente no processo concursal; (iii) não consta dos autos que o Município tivesse sido objecto de qualquer recomendação anterior relativamente à norma violada, nem que este tivesse sido confrontado com algum contrato ou minuta de

¹ No caso concreto, e de acordo com a simulação da classificação final efectuada pela própria Câmara Municipal de Lisboa, o consórcio excluído obteria a melhor classificação.

² Este acórdão sufraga o entendimento vertido “*mutatis mutandis*” pela Comissão de Abertura do Concurso.

contrato com visto recusado com o fundamento constante dos presentes autos.

3. DECISÃO

Temos em que se decide:

- a) Revogar o Acórdão recorrido e, em consequência, visar o contrato em apreço;
- b) Recomendar à Câmara Municipal de Lisboa o cumprimento, em empreitadas futuras, do que se encontra estatuído no artº 57 do DL 59/99, de 2 de Março.

São devidos emolumentos (nº 1, alínea b) do artº 5º do Regime anexo ao Decreto Lei nº 66/96, de 31 de Maio)

Lisboa, 20 de Setembro de 2005

Os Juízes Conselheiros

Helena Ferreira Lopes

Lídio de Magalhães

Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui Presente
O Procurador Geral Adjunto
Daciano Pinto

ACÓRDÃO Nº 151/05-SS

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE - ANÚNCIO DO CONCURSO - CAPACIDADE TÉCNICA - INOBSERVÂNCIA DE PRAZO - PROGRAMA DE CONCURSO - VISTO COM RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO:

1. O prazo a fixar no anúncio de concurso público, para a apresentação das propostas dos concorrentes, não pode ser inferior ao estipulado na primeira parte do n.º 2 do art. 83.º do DL 59/99, de 2 de Março;
2. Tal ilegalidade, porque restringe a concorrência, é susceptível de originar agravamento de preços e, assim, de produzir alteração do resultado financeiro do contrato, o que constitui o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea c) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
3. A não indicação, no programa de concurso, de aspectos relevantes da capacidade técnica dos concorrentes, conforme o descrito no ponto 19.4 do concurso-tipo, aprovado pela Portaria 104/2001 de 21 de Fevereiro, é susceptível de criar dificuldades na execução da obra e, sobretudo, de originar sobrecustos para o dono desta, com a mesma consequência para o resultado financeiro do contrato e, por esta via, constituindo também o fundamento de recusa acima descrito.
4. A alteração da cláusula que estabelecia um prazo máximo de execução da obra de 6 meses para um suposto “prazo ideal” – sendo que o prazo de execução era um dos factores de avaliação das propostas – constitui, para além de uma grave incongruência, uma ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, integrando, uma vez mais, o já aludido fundamento de recusa de visto.

Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processo nº 1011/05
Sessão de 27 de Setembro de 2005

ACÓRDÃO

A Câmara Municipal de Vila do Bispo celebrou com a empresa “URBITERRAS, Lda.” O contrato de empreitada referente a “Requalificação Urbana do Bairro Social Zona Nascente e Rua 28 de Janeiro – 2.ª fase”, pelo valor de 340 478,55€ a que acresce o IVA.

É a seguinte a matéria de facto pertinente:

1. A celebração do contrato foi precedida de concurso público tendo o respectivo Aviso sido publicado em D.R. no dia 5/11/2004;
2. No referido Aviso a data limite fixada para a apresentação de propostas foi a de 2/12/2004;
3. Por seu turno o programa do concurso não está conforme ao programa de concurso-tipo, estando omitida a matéria das alíneas b) e c) do n.º 19.4 daquele programa aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21/2, que diz respeito à capacidade técnica dos concorrentes;
4. De entre os factores do critério de apreciação das propostas contava-se o referente a “prazo de execução” com a ponderação de 20%;
5. Apresentaram-se a concurso 4 concorrentes dos quais um (empresa “CONSDEP – Engenharia e Construção S.A.”), que oferecia o preço de 372,101,80€, foi excluído por se propor levar a cabo a obra em 5 meses, contra os 6 meses previstos no n.º 5.1.1. do caderno de encargos;
6. Foi admitida a concurso a empresa “António José Ramos, Empreiteiro de obras Públicas e Particulares, Lda.” que se propunha executar a obra em 9 meses.

A primeira questão a abordar prende-se com o facto de o prazo para apresentação das propostas não respeitar a duração mínima prevista na primeira parte do n.º 2 do art.º 83.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3 (30 dias).

Alega a autarquia que tal se deveu à demora na publicação do Aviso em Diário da República.

Como é sabido, os prazos mínimos de publicidade nos concursos públicos são imperativos, presumindo o legislador que são os estritamente necessários para que a concorrência se exercite adequadamente.

Assim a ilegalidade aqui ocorrida, não pode deixar de considerar-se como uma restrição à concorrência.

As restrições à concorrência são, como é sabido, susceptíveis de originar agravamento de preços e, assim, de produzir alteração do resultado financeiro do contrato, o que constitui o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Por seu turno, a omissão da indicação, de resto obrigatória, de aspectos relevantes da capacidade técnica dos empreiteiros, como o equipamento, são susceptíveis de criar dificuldades na execução da obra e, sobretudo, de originar sobrecustos para o dono da obra com a mesma funesta consequência para o resultado financeiro do contrato, por esta via se constituindo, também, o fundamento de recusa de visto acima descrito.

Finalmente, no que toca à exclusão do concorrente “CONSDEP”.

No n.º 5.1.1. do caderno de encargos está estabelecido que “os trabalhos da empreitada deverão (...) ser executados dentro do prazo global de 6 meses a contar da data da consignação”.

Por seu turno, e como já se referiu, um dos factores do critério de adjudicação das propostas é o do “prazo de execução” com a ponderação de 20% (a par do “preço” – 50% – e “garantia de boa execução da obra” – 30%) – cfr. n.º 20 do Programa.

Posto perante estas cláusulas, um qualquer concorrente – convicto de que a concorrência serve para obter as melhores condições para o dono da obra – tentará fazer valer a seu favor (quando o possa) a rapidez de execução da empreitada.

Na verdade, a fórmula do caderno de encargos apenas proibia a execução da obra em prazo que excedesse 6 meses mas não em prazo inferior (dentro do prazo global de 6 meses...).

Por outro lado, parecia nítido que o prazo de execução era importante para o dono da obra ao ponto de ser factor de bonificação das propostas.

A realidade subsequente, porém, veio a revelar-se substancialmente diversa.

Ao concorrente que apresentou uma proposta de execução da obra em 5 meses foi negado o direito a ver a sua proposta objecto de apreciação por se tratar de proposta “condicionada” cuja apresentação estava proibida (sendo certo que a existência de uma proposta “condicionada” pressupõe a existência de uma proposta “base” que, no caso, se não vislumbrava...).

Depois, já em sede de análise de propostas, a respectiva comissão ao pretender integrar o critério “entendeu (...) que o prazo de execução física mais próximo da realidade é o prazo de seis meses, tendo estipulado os restantes prazos, do seguinte modo:

“O prazo entre o 5.º até ao 6.º mês e o prazo a partir do 6.º até ao 7.º, será classificada como boa;

O prazo entre o 4.º até ao 5.º mês e o prazo a partir do 7.º até ao 8.º, será classificada como suficiente;

O prazo entre o 3.º até ao 4.º mês e o prazo a partir do 8.º até ao 9.º, será classificada como fraca;

Os restantes, será classificada como muito fraca (...).”

Ocorreu, assim, uma drástica alteração das condições divulgadas na abertura do concurso, alterando um prazo máximo obrigatório para um “prazo ideal”, o que possibilitou, até, a admissão a concurso de um concorrente que se propunha executar a obra em 9 meses.

Se os documentos do concurso aludiam a um prazo máximo de seis meses e se um dos factores de adjudicação era justamente o prazo, é razoável que se entenda que o dono da obra pretendeu que se exercesse a concorrência também em redor do prazo.

É uma incongruência gritante incentivar a concorrência em redor do prazo, estimulando os empreiteiros a que apresentem prazos mais curtos de execução, e depois exclui-los quando ofereçam tais prazos.

As contradições assim patenteadas são aptas a levar à indevida exclusão de propostas eventualmente mais favoráveis, podendo daí advir, por este cerceamento de concorrência, agravamento do resultado financeiro do contrato, o que, uma vez mais, integra o já referido fundamento de recusa de visto.

Tendo em conta o disposto no n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, e o facto de não se poder ter como adquirido o agravamento do resultado financeiro do contrato, vai o processo visado com a recomendação, dirigida à Câmara Municipal de Vila do Bispo, de que deve observar o rigoroso cumprimento das normas que disciplinam as empreitadas de obras públicas.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 27 de Setembro de 2005.

Os Juízes Conselheiros,

Lídio de Magalhães

Helena Lopes

Ribeiro Gonçalves

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 31/05

CONCURSO PÚBLICO - CONTRATO ADICIONAL - EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO - NORMA FINANCEIRA - NULIDADE DO ACTO - RECURSO ORDINÁRIO - RECUSA DE VISTO - TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO

1. Nos termos do n.º 2 do art. 15.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nas empreitadas de concepção/construção (ou nas variantes ao projecto), em que, o(s) projecto(s) é da autoria e responsabilidade do empreiteiro, este “suportará os danos resultantes de erros ou omissões do projecto ou variantes ou das correspondentes folhas de medições (...), excepto se os erros ou omissões resultarem de deficiências dos dados fornecidos pelo dono da obra”, sob pena de violação directa de normas financeiras o que, como estabelece a al. b) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto.
2. Os restantes trabalhos objecto do contrato adicional em apreço, para que se possam considerar como “trabalhos a mais”, nos termos do art. 26.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99 supra referido, é necessário, além do mais, destinarem-se à realização da mesma empreitada, se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista surgida no decurso da obra e não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra.
3. Não preenchendo os requisitos exigíveis pela norma legal citada, os referidos trabalhos não podem ser qualificados como “trabalhos a mais” pelo que, a sua adjudicação, atento o seu valor, nos termos do art. 48.º, n.º 2, al. a) do mesmo diploma, deveria ter sido precedida de concurso público.
4. A falta de concurso público, quando legalmente exigido, torna nulo o procedimento e o contrato em apreço por preterição de um elemento essencial - arts. 133.º, n.º 1 e 185.º do Código de Procedimento Administrativo – estando assim constituído 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.

ACÓRDÃO

1. A **Câmara Municipal de Lisboa** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o **1º Adicional** ao contrato da empreitada de “**concepção-construção do desnivelamento da Av. Duarte Pacheco, Rua Joaquim António de Aguiar e Av. Fontes Pereira de Melo**” celebrado com o **Consórcio Construtora do Tâmega, S.A. e CME, S.A.**, pelo preço de **370.004,74 €**, acrescido de IVA.
2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

2.1

- O contrato inicial foi celebrado em 2 de Junho de 2003 entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML) e o Consórcio acima mencionado pela importância de 18.749.000,00 €, mais IVA, e foi visado em sessão diária de visto de 11 de Julho de 2003 (proc. n.º 584/04);
- A empreitada foi adjudicada por ajuste directo ao abrigo da al. a) do nº 1 do artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março uma vez que no concurso público de âmbito internacional previamente aberto para o efeito a CML, por força do disposto na al. b) do nº1 do artº 107º do mesmo diploma legal, não procedera à adjudicação da empreitada dado que todas as propostas apresentadas eram de preço consideravelmente superior ao preço base do concurso;
- Esta empreitada foi adjudicada na modalidade de concepção-construção, sob o regime de preço global e com o prazo de execução de 61 semanas;
- A obra foi consignada em 15 de Julho de 2003;
- Por decisão do 2º juízo do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa que julgou procedente uma providência cautelar, mais tarde confirmada pelo Tribunal Central Administrativo do Sul (TCA Sul) os trabalhos da empreitada estiveram suspensos entre 27 de Abril e 29 de Novembro de 2004 (os trabalhos foram retomados na sequência de um acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de

Novembro de 2004 que revoga o acórdão do TCA Sul e indefere as providências cautelares);

2.2

- O adicional em apreço foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal, de 23 de Março de 2005 e o contrato celebrado em 17 de Junho do mesmo ano, pelo valor de 370.004,74 € sem IVA, o que representa 1,97 % do valor da adjudicação inicial;
- De acordo com as Informações nºs 2750/DEPSO/04, 2972/04/DESPO/DCE, 433/DEPSO/05, 687/DEPSO/05, 1027/DEPSO/05 que serviram de suporte à deliberação camarária, o objecto do adicional reparte-se por:

Trabalhos	Valor Total (sem IVA)	Documentos de suporte
a) Campanha adicional de Sondas	30.508,98	Inf. 1027/DEPSO/05 de 09.03.2005, Of. da CML TM/OF 550-FIS de 08.03.2005, Auto n.º 4 de Maio de 2004
b) Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalho (ou do Viaduto de Campolide)	115.391,08	Inf. 1027/DEPSO/05 de 09.03.2005, Of. da CML TM/OF 549-FIS de 07.03.2005, Auto n.º 2 de 29.10.2004
c) Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter	41.780,18	Inf. 2750/DEPSO/04 de 26.11.2004, Of. da CML TM/OF 476-COD de 24.11.2004, carta do Consórcio 1651/341/2004 de 25.11.2004, Auto n.º 1 de 29.10.2004
d) Demolição de um Posto de Transformação subterrâneo, abandonado, na Av. Eng.º Duarte Pacheco	12.326,00	Inf. 2972/04/DEPSO/DCE de 15.12.2004, Of. da CML TM/OF 482-FIS de 06.12.2004, Auto n.º 3 de 31.03.2004
e) Execução de Carotes numa parede da galeria que separa as vias ascendente e descendente da Linha Amarela do ML	2.075,03	Inf. 433/DEPSO/05 de 28.01.2005, Inf. TM/IF/00022-FIS de 10.01.2005, Auto n.º 5 de Maio de 2004

Trabalhos	Valor Total (sem IVA)	Documentos de suporte
f) Fornecimento e montagem de Telas microperfuradas montadas nas vedações existentes em obra, incluindo aluguer de 28 imagens por um período de 6 meses	167.923,47	Inf. 687/DEPSO/05 de 29.02.2005, ofícios da CML TM/OF 516-FIS, de 21.01.2005 e OF/229/DMPO/05 de 25.02.2005, fax subscrito em 28.04.2004 pelo Vereador das Obras Municipais (enviado ao Consórcio), Auto n.º 6 de 31.05.2004
Total:	370.004,74	

- Nas informações/propostas de realização dos “trabalhos a mais”, estes eram assim justificados:
 - Campanha adicional de sondagens (Inf. 1027/DEPSO/05):
 - *“Analisada a carta com a ref. 1641/341/2004 datada de 22.11.2004 na qual o Consórcio Tâmega / CME propõe um trabalho a mais referente a uma campanha adicional de sondagens realizada na obra do túnel do Marquês de Pombal sendo o custo dos trabalhos apresentado de 60.779,47 € + IVA, foi elaborado um mapa com as quantidades e preços unitários que se consideram correctos e que seguidamente se apresenta.*
 - *Relativamente ao mapa elaborado refere-se o seguinte:*
 - *Genericamente os preços propostos pelo Consórcio são elevados pelo que a CML contrapõe novos preços obtidos à custa de uma consulta feita ao mercado tendo acrescido 15% a esses mesmos preços para administração e lucros.*
 - *Verifica-se igualmente que em determinadas tarefas previstas contratualmente não foram respeitados os preços inicialmente contratados, tendo-se procedido às devidas correcções.*
 - *Noutros casos detectaram-se quantidades a mais tendo as mesmas sido igualmente corrigidas.*
 - *Assim, propõem-se que o valor a pagar por este trabalho a mais deverá ser de 30.508,98 € + IVA”.*
 - Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalhão (Inf. 1027/DEPSO/05):
 - *“Durante os trabalhos de reperfilamento da Av. Eng. Duarte Pacheco verificou-se que o tabuleiro do viaduto de Campolide*

apresentava lajes com diferentes espessuras nos passeios e na faixa de rodagem.

Sendo necessário proceder ao alargamento da faixa de rodagem houve necessidade de reforçar as lajes nas zonas localizadas sob os passeios. Para isso removeram-se as lajes existentes e construíram-se novas lajes capazes de suportar as cargas a que iam ser submetidas”.

- Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter (Inf. 2750/DEPSO/04):

“Num troço de aproximadamente 40m de extensão na Av. Eng. Duarte Pacheco, entre as ruas Carlos da Mota Pinto e Condeheiro Fernando de Sousa, o trânsito de entrada na cidade processava-se através de uma única via, situação altamente gravosa para a fluidez do tráfego naquele local.

Estando em curso os trabalhos de reperfilamento dos arruamentos adjacentes à obra do túnel do Marquês de Pombal considerou-se oportuno alargar o referido troço passando-o de uma para duas vias à custa do estreitamento da rampa de acesso ao edifício da Mundicenter, “Centro Comercial das Amoreiras”.

- Demolição de um Posto de Transformação subterrâneo (Inf. 2972/04/DEPSO/DCE):

“Durante o processo de execução da cortina do eixo B entre os perfis 0+210 e o 0+225, localizados na Av. Eng.º Duarte Pacheco junto ao Colégio das Doroteias, detectou-se a existência de um posto de transformação enterrado com as dimensões 11 x 4 x 3 m e que se encontrava fora de serviço.

Para que pudessem prosseguir os trabalhos foi necessário proceder à demolição do referido PT, ...”.

- Execução de Carotes (Inf. 433/DEPSO/05):

“Para que o projectista “TRIEDE” pudesse elaborar o projecto de estrutura do Túnel Rodoviário do Marquês de Pombal, foi necessário o Tóncio Empreiteiro proceder à execução de carotes numa parede da galeria, que separa as vias ascendente e descendente da linha Amarela do Metropolitano de Lisboa.

A forma como as galerias do metropolitano foram construídas com quase total ausência de armaduras, contribuíram fortemente para que fosse necessário determinar com o máximo rigor a futura localização dos “pilares estaca” que serão necessários construir para suportar a rampa de saída da Aya. Fontes Pereira de Melo, assegurando assim a integridade da estrutura do Metropolitano”.

- Fornecimento e montagem de Telas microperfuradas (Inf. 687/DEPSO/05):

“O Campeonato “Europeu de Futebol” e o “Rock in Rio” foram eventos que decorreram no nosso país durante os meses de Maio a Julho de 2004, tendo projectado a imagem de Portugal de forma significativa para além fronteiras.

Durante este período deslocaram-se à capital um largo número de cidadãos estrangeiros, que ao visitarem o Parque Eduardo VII e o Marquês de Pombal se depararam com as obras do Túnel. Houve assim necessidade de serem tomadas medidas que minimizassem os efeitos negativos causados pelo decurso dos trabalhos.

Por decisão do executivo Municipal, foram mandados colocar painéis em rede microperfurada com as dimensões de 3,350 x 1,645 m com motivos alusivos ao evento e que foram fixados às vedações metálicas de delimitação das zonas de obra, assegurando-se assim uma melhor protecção à passagem das poeiras e areias para o exterior da obra bem como um considerável melhoramento do aspecto da zona”.

- Os trabalhos objecto do presente adicional estão já integralmente realizados.

3. Por se tratar de uma empreitada na modalidade concepção-construção e por preço global e também por os trabalhos objecto do contrato virem qualificados como “a mais”, autorizados ao abrigo do artº 26º do já citado Decreto-Lei nº 59/99, por despacho proferido na sessão diária de visto de 19 de Julho de 2005, foi solicitado à autarquia que esclarecesse:

Em relação aos trabalhos identificados nas als. a), b), c), d) e e) do quadro anterior:

- “a) A previsão daqueles trabalhos decorre naturalmente do desenvolvimento do Projecto Base e devem ser contemplados no Projecto de Execução ambos da responsabilidade do adjudicatário. Deven-do integrar o Projecto de Execução, qual a razão de os mesmos serem debitados à Câmara e não suportados pelo adjudicatário;*
- b) Qual, ou quais as circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra que lhes deram causa”.*

Em relação aos trabalhos identificados na al. f) do quadro anterior:

“como reputa legal a qualificação desses trabalhos como “a mais” pois que além de não resultarem de qualquer circunstância imprevista não se destinam à realização da mesma empreitada”.

No ofício nº 589/DAJAF/DAT/NTC/05, de 25 de Outubro, assinado pela Directora do Departamento de Apoio Jurídico à Actividade Financeira, que remete o ofício que a ela lhe fora dirigido pelo Coordenador do Gabinete do Túnel do Marquês de Pombal, a Autarquia respondeu nos seguintes termos:

“No que concerne ao 1º grupo, alíneas a) a e), cujo TC entende que os trabalhos deveriam decorrer do desenvolvimento do Projecto Base (submetido a Concurso e como tal deveriam ser incluídos no Projecto de Execução), a CML tem um entendimento diferente, baseado em critérios objectivos de justiça, de oportunidade de execução e ou conhecimento.

Senão vejamos:

- *Campanha Adicional de Sondagens*

Na sequência do processo do Concurso, os concorrentes procuraram munir-se dos necessários conhecimentos geológicos e geotécnicos da zona de construção.

Ora, tratando-se de zona onde nos últimos anos têm sido realizadas algumas obras geotécnica, este Consórcio e provavelmente todos os outros concorrentes optaram por realizar um reduzido número de ensaios, adicionando o conhecimento, quer às cartas geológicas, quer às sondagens realizadas para as obras adjacentes.

Obviamente, que o escasso tempo entre o lançamento do Concurso e a apresentação das propostas deverão ter condicionado quer a elaboração do Projecto Base, quer a realização das campanhas de sondagens.

Assim, a proposta do Consórcio vencedor propunha, no seu mapa de medições, a realização de uma campanha de Sondagens, complementar às 4 sondagens realizadas aquando da fase do Concurso.

Os resultados destas sondagens revelaram um terreno heterogéneo, resultando que o LNEC/CML face a análise cuidada desses resultados, e tendo em conta os parâmetros empíricos em que tinha sido baseado o cálculo da estrutura, entendeu solicitar ao Consórcio, quer a confirmação dos parâmetros utilizados, quer o desenvolvimento dos ensaios dos materiais confinantes (terras), com a estrutura da linha amarela do Metro.

Ora, também nesta situação o Consórcio, face aos elementos que dispunha, de outras obras realizadas nesta zona, tinha igualmente optado por considerar parâmetros semelhantes.

Contudo quer a CML, quer o LNEC, seu Consultor, pretendiam obter, de forma convincente, e provada as características dos terrenos, em particular na Av. Fontes Pereira Melo, no Marquês de Pombal e na Av. Joaquim António Aguiar.

Esta situação, impunha, de facto, a realização de muito mais ensaios do que os inicialmente previstos pelo Consórcio, embora nalguns casos, estes ensaios viessem a confirmar as condições admitidas e apresentadas pelo Consórcio.

Embora se trate de uma obra de concepção-construção, julga-se que as exigências da construção na zona do metro (estrutura já existente que condiciona fortemente a implementação do projecto do Túnel do Marquês) obrigando o Consórcio à execução de um conjunto de ensaios, que em situações normais, para outro tipo de obras de menor complexidade técnica não seriam necessários.

É também óbvio e notório, que a exposição pública deste projecto condicionou de tal forma a sua execução, que algumas medidas de segurança e de execução foram tomadas até às últimas consequências, admitindo os piores cenários, situações que oneraram algumas fases e sequências de trabalhos e que o Consórcio à partida não poderia prever.

- *Viaduto do Arco Carvalhão*

Embora as circunstâncias não sejam imprevistas, mas sim desconhecidas ao tempo do Concurso, não poderia o Consórcio saber, antecipadamente, da existência de diferentes lajes no Viaduto do Arco do Carvalhão.

Aliás, esta situação corrente na época, não estaria sequer cadastrada, tendo em conta que esta obra foi executada pela JAE, e só muitos anos após a sua construção terá passado para a gestão municipal.

Ora, não existindo elementos na CML, que comprovassem a existência de diferentes tipos de laje, a única possibilidade, seria a pesquisa local, de métodos destrutivos, o que no caso de concurso público, seria impraticável.

Assim, entendeu a CML que os trabalhos resultantes desta alteração estrutural não seriam, necessariamente, responsabilidade do Consórcio, razão porque decidiu considerar os custos adicionais como custos por conta do dono de obra.

- *Rampa da Mundicenter*

Conforme expresso na informação TM/OF/0476-COD a existência da rampa para acesso exclusivo aos edifícios do Centro Comercial das Amoreiras (cargas e descargas), devido à sua largura excessiva, impossibilitava a possibilidade do trânsito, nesta zona, se processar através de duas vias com 3,5 metros de largura permitindo assim uma maior capacidade e fluidez de tráfego.

A possibilidade de alterar esta situação foi encarada pela CML no decurso dos trabalhos de reperfilamento e para isso foram necessárias negociações com a Mundicenter por forma a que esta entidade autorizasse que a largura da rampa de acesso a cargas e descargas fosse diminuída, permitindo o correspondente aumento da largura do arruamento.

Este alargamento foi conseguido através da execução de um muro em betão armado e de uma laje, permitindo assim a criação de 2 vias.

Considera a CML que o Consórcio empreiteiro, na altura em que formulou a proposta de preço para a empreitada do "Túnel do Marquês de Pombal", jamais imaginaria que iria executar o projecto de remodelação desta rampa nas condições anteriormente descritas, pelo que parece inequívoco de que estamos em presença de um trabalho imprevisível, que foi orçamentado com as quantidades medidas no projecto e os preços do contrato.

De facto, os trabalhos a menos, relativos à não execução deste desvio ainda não estão avaliados mas consistem, fundamentalmente, na não intervenção nos passeios, para implementar e repor as duas vias, de circulação, que estando previstos, não foram necessários, face à construção do muro e laje sobre a rampa da "Mundicenter".

- *PT Abandonado*

Quanto ao aparecimento do PT abandonado, e por se tratar de uma estrutura, com mais de 20 anos não cadastrada, não seria possível ao Consórcio prever a sua existência.

De facto, admite-se que este PT possa ter sido desactivado aquando da construção do Túnel das Amoreiras, que não tendo sido demolido ficou esquecido, tanto mais que o que se encontra registado e cadastrado são os cabos e as novas caixas que mudaram de local nessa época, correspondendo apenas aos novos traçados.

Na informação TM/OF/0482-FIS é referido o desconhecimento de elemento de cadastro onde estivesse referenciado o "Posto de Transformação". Mais se refere, que mesmo no local onde este se encontrava enterrado não existiam quaisquer aberturas, nomeadamente tampas no

pavimento ou grelhas que pudessem indiciar ao Consórcio a existência de uma infra-estrutura não cadastrada mas que, efectivamente, se encontrava naquele local.

Também neste caso, não seria possível ao Consórcio encontrar este PT, pelo que se considera estar em presença de um trabalho imprevisível.

- *Carotes*

No cruzamento do Túnel do Marquês com as linhas amarela e azul do Metropolitano de Lisboa, a implementação do projecto de estruturas teve de obedecer a critérios de execução muito precisos e absolutamente provados.

Assim, estando previsto no projecto a execução de estacas na zona de confluência das duas galerias do metro (linha amarela) e não possuindo o Metropolitano qualquer informação sobre o tipo de material existente nesta zona tornou-se absolutamente imprescindível o seu conhecimento, pois, conforme se veio a confirmar, a existência de betão nesta zona, impossibilitou a realização do projecto tal como tinha sido previsto.

De facto, a existência de betão em vez de solo, como seria previsível, obrigou à revisão do projecto e à sua remodelação de modo a encontrar uma outra, solução em que o apoio na zona de confluência das galerias fosse preterido.

Ora, a confirmação do tipo de material, existente na zona de confluência das galerias, que o Metro, embora desconhecendo considerou também absolutamente indispensável, até porque a execução de estacas não poderá em caso algum colidir com a estrutura do metro.

Assim, também nesta situação se constata que seria impossível ao Consórcio sem executar sondagens em tempo útil, conhecer o tipo de solo ou material contido nesta zona de confluência das galerias.

- *Telas microperfuradas*

No que se refere ao 2º grupo de questões, em particular a alínea f), fornecimento e montagem de telas microperfuradas montadas nas vedações existentes em obra, incluindo aluguer de 28 imagens por um período de 6 meses, que V. Exa. refere nada ter a ver com o objecto da empreitada, em sentido amplo e restrito, a CML no seu entendimento, considerou a rubrica trabalhos a mais, talvez de forma abusiva, pois esta designação enquadra-se nos trabalhos de espécie igual, a preços do contrato.

Contudo, e embora se considere mais adequada a designação de trabalhos imprevisíveis, não poderemos aceitar que a utilização das telas

não se enquadre no objecto amplo da empreitada, pois a minimização do impacte ambiental muito negativo, numa altura em que o país e a cidade se encontrava repleta de cidadãos estrangeiros, devido à realização de eventos desportivos com significativos impactes nas áreas do Turismo e do Desporto em geral, e ainda ao evento "Rock in Rio" que embora de âmbito mais restrito, era fundamental para a cidade de Lisboa, impunha a tomada de medidas urgentes.

Ora, tendo em conta que as vedações metálicas, eram propriedade do Consórcio e que a colocação destas telas teriam, necessariamente, de ser colocadas nas vedações metálicas da obra, foi solicitado ao Consórcio a execução destes trabalhos.

Recorde-se ainda que o facto da paragem da obra por decisão do Tribunal Administrativo ter implicado a necessidade de reforçar as vedações da obra em termos de segurança, para os peões e condutores, tanto mais que esta paragem "sine die" da zona em obra estava repleta de valas e escavações com significativa profundidade. Ora, a utilização de simples redes de protecção metálicas por tempo indeterminado, criaria certamente condições agravadas de insegurança para peões e automobilistas, pelo que a utilização das telas, decoradas de forma simples, minimizavam os riscos e limitavam o impacte visual negativo da obra. Embora a realização em Portugal dos eventos referidos já estivesse há muito preparada, implicaram a adequação do Plano de Trabalhos da obra, estando prevista a conclusão de alguns trabalhos até Junho, destinados a facilitar os acessos aos hotéis existentes na zona.

Ora a decisão do Tribunal Administrativo ocorrida dois meses antes dos eventos, veio alterar toda a lógica da execução da obra, impedindo inclusive a execução de trabalhos que se consideravam fundamentais para o bom desempenho do sistema viário da cidade nessa ocasião.

Assim, a CML considera que os trabalhos de colocação de telas, são imprevisíveis e imprescindíveis para a comodidade e segurança dos munícipes e visitantes.

Em conclusão:

Julga-se que a qualificação dos trabalhos constantes das alíneas a) a f) como trabalhos "a mais" de uma empreitada de concepção-construção, não será de facto a mais adequada, embora na quase totalidade dos casos, os preços encontrados fossem obtidos a partir da lista de preços unitários da empreitada.

Assim, a CML que autorizou a execução dos trabalhos, e que elaborou os respectivos autos, considera que todos eles eram imprevisíveis, pois na altura em que o Consórcio elaborou a sua proposta do Projecto

Base, e que nos sessenta dias subsequentes à consignação, período de elaboração do Projecto de Execução, não seria possível prever a realização destes trabalhos.

Refira-se ainda que a não realização destes trabalhos em tempo útil, teria impedido a concretização do plano de trabalhos da empreitada com as inevitáveis consequências económicas, resultantes de paragens parciais, para obtenção de autorizações prévias.

4. Apreciando.

4.1

Convém recordar que os “trabalhos a mais” em apreço se reportam a uma empreitada que foi adjudicada na modalidade de concepção-construção e sob o regime de preço global.

As empreitadas de concepção-construção encontram-se previstas e particularmente reguladas nos artºs 11º, 13º, 15º, nº 2 que integram o Capítulo I (“Empreitada por preço global”) do Título II (“Tipos de empreitadas”) e 83º, nº 5, todos do Decreto-Lei nº 59/99.

Do artº 11º decorre, antes de mais, que esta modalidade só pode ser utilizada quando se trate de obras de elevada complexidade técnica ou cuja concretização exija alto grau de especialização. Esta questão não se coloca na análise e decisão do presente contrato. O momento próprio foi na análise do contrato inicial a que se referiu o proc. nº 584/04 deste Tribunal.

Depois que é aos concorrentes, ou seja, ao empreiteiro adjudicatário, que cabe a responsabilidade da elaboração dos projectos – projecto base, projectos das especialidades e projectos de execução.

Assim, no procedimento concursal o dono da obra oferece aos potenciais concorrentes apenas o designado Programa Base, como efectivamente sucedeu no caso, cabendo aos concorrentes desenvolvê-lo, logo na fase do concurso, em Projecto Base (nº 1 do artº 11º). Para isso poderá ser concedido um prazo superior ao fixado no nº 2 do artº 83º para a apresentação das propostas (nº 5 do mesmo artº 83º).

Escolhido o projecto base e adjudicada a empreitada deve, depois, o adjudicatário, com base naquele, elaborar os projectos das especialida-

des e de execução propondo a solução construtiva ao dono da obra a quem cabe, sempre, a necessária aprovação (artº 11º, nº 2). Para a elaboração daqueles projectos o adjudicatário deverá realizar os estudos, sondagens, análises, etc. não só necessários mas também que ofereçam ao dono da obra as garantias que este julgue adequadas sobre o rigor e exactidão dos ditos projectos, sob pena de os não poder aprovar. Se os projectos não contiverem todos os elementos e informações que ofereçam essas garantias de rigor e solidez, antes de os aprovar pode o dono da obra exigir ao adjudicatário elementos adicionais que lhe desfaçam as dúvidas ou incertezas suscitadas (artº 13º).

A exigência de rigor na elaboração dos projectos (base, das especialidades e de execução) resulta para o adjudicatário também do disposto no nº 2 do artº 15º. Segundo este normativo, nas empreitadas de concepção-construção (ou nas variantes ao projecto), em que, como se disse, o(s) projecto(s) é da autoria e responsabilidade do empreiteiro, este *“suportará os danos resultantes de erros ou omissões do projecto ou variantes ou das correspondentes folhas de medições (...), excepto se os erros ou omissões resultarem de deficiências dos dados fornecidos pelo dono da obra”*.

Deste regime, que de forma sintética se descreveu, resulta que a empreitada de concepção-construção acarreta para o empreiteiro simultaneamente uma responsabilidade acrescida, que deriva da elaboração dos projectos, e um risco maior do que nas empreitadas em que os projectos são da responsabilidade do dono da obra, pois que naquelas é ele e não o dono da obra quem suportará os danos resultantes dos erros e omissões dos projectos. Responsabilidade e risco que o empreiteiro não deixará de considerar na determinação do preço apresentado e contratualizado. E como se trata de preço global, regime remuneratório para este tipo de empreitadas e que significa que será sempre pago o montante contratualizado independentemente dos trabalhos realizados e medidos (nºs 4 e 5 do artº 17º), o empreiteiro poderá obter significativos lucros, lucros reduzidos ou até prejuízo. Depende da maneira como ele avaliou e contabilizou esse risco.

Com este regime e especificidade em pano de fundo, a análise e decisão em sede de fiscalização prévia deste Tribunal de contratos adicionais a contratos de empreitada na modalidade de concepção-construção e sob o regime de preço global coloca uma questão que não surge nas outras modalidades de empreitadas: saber, antes de mais, se todos ou parte dos

trabalhos objecto do contrato adicional são, para efeito de pagamento, da responsabilidade do dono da obra ou se, como se determina no nº 2 do artº 15º, devem ser suportados pelo empreiteiro.

4.2

No caso em apreço, face aos elementos de prova descritos em 2. e aos esclarecimentos e justificações complementares trazidas ao processo pela autarquia, transcritas em 3., deve concluir-se que dos trabalhos que constituem o objecto do presente adicional e constantes no quadro supra, os que se reportam à Campanha adicional de Sondagens (a), Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalhão (b) e Execução de Carotes (e) são da responsabilidade do empreiteiro devendo os respectivos custos ser por ele suportados. Estes trabalhos ou se destinam a elaborar com rigor os projectos das especialidades, casos da campanha adicional de sondagens e da execução de carotes ou a sua necessidade resultou de erros do projecto, caso do reforço das lajes do viaduto do Arco do Carvalhão.

A campanha adicional de sondagens foi pedida, é certo, pela CML e pelo LNEC (o LNEC presta à CML assessoria e consultadoria técnica no processo do Túnel do Marquês). Só que foram pedidos para validação do projecto da especialidade. E isso porque as sondagens feitas pelo consórcio na fase pré-adjudicatória foram insuficientes. O Consórcio, lê-se no ofício transcrito em 3., optou *por realizar um reduzido número de ensaios, adicionando o conhecimento, quer às cartas geológicas, quer às sondagens realizadas para as obras adjacentes* e por isso se propôs realizar na fase pós-contratual sondagens adicionais (cfr. lista de preços unitários, cap. 10 – Diversos, itens 10.12). E teriam que ser realizadas tantas quantas fossem necessárias para dar confiança ao projecto por si apresentado. Como as sondagens realizadas por iniciativa do empreiteiro *revelaram um terreno heterogéneo e tendo em conta os parâmetros empíricos utilizados e também o melindre técnico da obra, quer a CML, quer o LNEC, seu Consultor, quiseram obter, de forma convincente, e provada as características dos terrenos, em particular na Av. Fontes Pereira Melo, no Marquês de Pombal e na Av. Joaquim António Aguiar.*

Esta situação, impunha, de facto, a realização de muito mais ensaios do que os inicialmente previstos pelo Consórcio, embora nalguns casos, estes ensaios viessem a confirmar as condições admitidas e apresentadas pelo Consórcio (do ofício transcrito em 3.). Tratou-se,

pois de trabalhos necessários à correcta e rigorosa elaboração do projecto da responsabilidade do empreiteiro, encontrando a solicitação da CML para a sua realização apoio no artº 13º do Decreto-Lei nº 59/99. Assim sendo, estes trabalhos estão já incluídos no objecto do contrato inicial e são pagos por conta do preço global.

Ao incluírem-se no objecto do presente adicional e a serem, assim, aceites estes trabalhos seriam pagos em duplicado donde resultaria um pagamento indevido o que nos termos do artº 59º, nºs 1 e 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto constitui uma infracção financeira de natureza reintegratória.

A execução de carotes. Carotes são sondagens que consistem na extracção de pequenas quantidades de material (amostras de carácter não destrutivo) das estruturas para avaliar da sua composição e natureza construtiva.

No caso dos autos as carotes foram executadas para que o *projectista "TRIEDE"* pudesse elaborar o projecto de estrutura do Túnel Rodoviário do Marquês de Pombal, de forma a *determinar com o máximo rigor a futura localização dos "pilares estaca" que serão necessários construir para suportar a rampa de saída da Ava. Fontes Pereira de Melo, assegurando assim a integridade da estrutura do Metropolitano*" (Inf. 433/DEPSO/05, transcrita em 2.). Sendo necessárias à correcta e rigorosa elaboração do projecto são da responsabilidade do empreiteiro pelo que estão já incluídos no objecto do contrato inicial e são pagas por conta do preço global.

Também neste caso a sua inclusão no objecto deste contrato adicional daria, nos termos que se deixaram ditos para a campanha de sondagens, a pagamento indevido e a uma infracção financeira de natureza reintegratória.

Reforço das lajes do Viaduto do Arco do Carvalhão. A necessidade destes trabalhos resulta de um erro do projecto e, como tal, nos termos do artº 15º, nº 2 do Decreto-Lei nº 59/99, os respectivos custos deverão ser suportados pelo empreiteiro.

Efectivamente, na fase pré-contratual previa-se o alargamento para mais uma via da Avenida Eng. Duarte Pacheco, que passa sobre o viaduto do Arco do Carvalhão, o que implicava o reforço das lajes existentes sob os passeios que ladeiam a faixa de rodagem. Como a CML reconhece

(ofício transcrito em 3.) as diferentes espessuras das lajes da faixa de rodagem e dos passeios do tabuleiro do viaduto de Campolide não eram imprevisíveis pois que se tratava de uma solução construtiva *corrente na época*. Como, aliás, segundo informações de Engenheiros, ainda hoje acontece. Quando os viadutos e pontes se destinam à passagem de tráfego rodoviário e de peões os tabuleiros são mais espessos nas faixas de rodagem e menos nos passeios para peões. E aquilo qualquer projectista tem obrigação de saber e de considerar no projecto de alargamento ou reperfilamento de qualquer viaduto ou ponte.

Tratando-se, como se trata, de um erro do projecto, pelos trabalhos necessários à sua correcção não é devido qualquer pagamento adicional. A efectuar-se esse pagamento seria o mesmo indevido constituindo, como já se disse, uma infracção financeira de natureza reintegratória.

*

Pelas razões expostas há fundamento, nos termos da al. b) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto para a recusa do visto ao presente contrato adicional.

4.3

Os restantes trabalhos elencados no quadro supra e que também integram o objecto do contrato adicional em apreço não oferecem dúvidas quanto à responsabilidade pelo seu pagamento: a CML.

Porém quanto aos “trabalhos a mais” relativos à “Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter” e ao “Fornecimento e montagem de Telas microperfuradas montadas nas vedações”, autorizados ao abrigo do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março (tal como todos os outros), importa saber se eles preenchem os requisitos aí estabelecidos.

Este normativo, define “trabalhos a mais” como sendo aqueles “*cujas 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, desde que se verifique qualquer das seguintes condições:*

- a) *Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;*
- b) *Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.*

Como se vê, este preceito faz depender a realização de trabalhos a mais, entre outros, dos seguintes requisitos, de verificação cumulativa: (i) destinarem-se à realização da mesma empreitada; (ii) os mesmos se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista surgida no decurso da obra; e (iii) esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra.

Da factualidade descrita em 2. e dos esclarecimentos prestados pela CML (transcritos em 3.) constata-se que os trabalhos referidos e objecto do adicional em apreço não preenchem os requisitos exigíveis pela norma legal citada, pelo que não podem ser qualificados como “trabalhos a mais”.

Vejamos, começando pelo “fornecimento e montagem de telas micro-perfuradas montadas nas vedações”. A razão de ser destes trabalhos teve a ver com a realização em Portugal e em Lisboa dos eventos “Campeonato Europeu de Futebol” e “Rock in Rio” e como finalidade minorar o impacte visual da obra e a divulgação de imagens daqueles eventos.

Desde logo se conclui que estes trabalhos não se destinam à realização da mesma empreitada. O tipo de trabalhos em causa não se integra no objecto da empreitada de que se dizem “a mais” que, como se sabe, é a construção do chamado Túnel do Marquês de Pombal. A sua ligação à empreitada é apenas indirecta na medida em que as telas seriam colocadas na vedação da área de realização das obras e entre os seus objectivos se conta a redução do impacte visual do estaleiro.

Mas mesmo que se destinassem à realização da mesma empreitada o que, como deixámos dito, não se verifica, os trabalhos em análise não resultaram de qualquer circunstância imprevista. Os eventos estavam há muito programados para aquelas datas que, mesmo que a obra não tivesse sido suspensa pelas razões conhecidas e acima relatadas, sempre coincidiriam com o prazo contratual para a sua realização.

Por fim, deve referir-se que, dada a sua natureza, os trabalhos em causa eram, quer do ponto de vista técnico quer economicamente, perfeitamente separáveis do objecto da empreitada, logo do contrato inicial, sem que daí adviesse qualquer inconveniente, muito menos grave, para o dono da obra.

Não preenchem, pois, vários dos requisitos exigidos pelo citado artº 26º para poderem ser qualificados como “à mais” e, como tal, ser adjudicados por ajuste directo.

A “Remodelação da Rampa de Serviço da Mundicenter” foi decidida pela autarquia já no decurso da obra pela razão de ter concluído que o desvio do trânsito necessário à realização das obras do “Túnel do Marques de Pombal”, naquela zona, daria maior fluidez ao tráfego se realizado em duas vias em vez de uma só como previsto. Para isso era necessário proceder à redução da rampa da Mundicenter por forma a possibilitar o dito alargamento para duas vias.

Assim, os trabalhos em causa não se fundamentaram nem resultaram da ocorrência de qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra, resultaram antes de alterações de vontade do dono da obra fundadas em razões de oportunidade. Não preenchem, pois, o requisito de imprevisibilidade exigido pelo citado artº 26º para poderem ser qualificados como “a mais”.

*

Também os trabalhos relativos à campanha adicional de sondagens, reforço das lajes do viaduto do arco do carvalhão e execução de carotes em relação aos quais se concluiu em 4.2. não poderem os mesmos integrar o objecto do contrato adicional em apreço sob pena de daí advirem pagamentos indevidos, caso se tivesse decidido de forma diferente, haveria agora de concluir-se que também aqueles não preencheriam os requisitos exigíveis pelo citado artº 26º para poderem ser qualificados como “trabalhos a mais”. É que os mesmos não resultaram de qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra sendo antes, numa empreitada de concepção-construção, trabalhos absolutamente necessários à rigorosa e fiável elaboração dos projectos, designadamente das especialidades, que qualquer projectista tem a obrigação técnica de prever.

*

Atento o valor dos trabalhos em apreço e não podendo os mesmos ser qualificados como “trabalhos a mais” nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, a respectiva adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público.

A falta de concurso, quando legalmente exigido, torna nulo o procedimento e o contrato em apreço por preterição de um elemento essencial (artºs 133º, n.º 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo),

nulidade que nos termos da al). a) do n.º 3 do artº 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto constitui fundamento da recusa do visto.

5. Concluindo.

Pelos fundamentos expostos e por força das als. a) e b) do n.º 3 do artº 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto acorda-se na 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato.

Após trânsito, entregue-se cópia do presente acórdão e das peças do processo ao Juiz Conselheiro da 1ª Secção responsável pela acção de fiscalização concomitante em curso à execução da empreitada do “Túnel do Marquês de Pombal” para os fins tidos por convenientes.

São devidos emolumentos

Lisboa, 21 de Novembro de 2005

Os Juizes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Ribeiro Gonçalves)

(Lídio de Magalhães)

(Helena Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto
(Daciano Pinto)

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**

(3ª SECÇÃO)

SENTENÇA Nº 10/2005

PAGAMENTO INDEVIDO - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA - DESLOCAÇÃO EM SERVIÇO - ERÁRIO PÚBLICO

SUMÁRIO

1. Na jurisdição financeira julgam-se os gerentes, dirigentes ou membros de órgãos de gestão das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e não os recebedores das quantias indevidamente autorizadas pelo que é inaplicável aos autos o prazo prescricional previsto no artº 40º nº 1 do Decreto-Lei nº 155/92;
2. A responsabilidade financeira reintegratória não se extingue pela morte do responsável (artº 69º nº 1 e nº 2 – b) da Lei nº 98/97) porque os danos patrimoniais causados pelo responsável ao erário público e como tal judicialmente reconhecidos constituem aquele na obrigação de ressarcimento; no caso de falecimento do responsável, a subsequente obrigação de reposição integra os encargos da herança do “de cujus” (artº 2068º do C. Civil) pelos quais respondem os herdeiros habilitados nos termos do artº 2071º do C. Civil – a responsabilidade está limitada ao valor dos bens herdados;
3. O conceito de responsabilidade reintegratória está densificado no artº 59º da Lei nº 98/97, tem como elemento unificador, a obrigação de reposição ao património público das quantias ou valores que o agente, pela sua acção ou omissão, culposamente, subtraiu ou não arrecadou e integra todos os pagamentos ilegais que causaram dano ao património público por não terem contraprestação efectiva (artº 59º nº 2 da referida Lei).
4. Na Administração Pública, as “deslocações” dos agentes só são susceptíveis de serem consideradas “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respectivas funções (artº 87º C. Civil) para uma localidade diferente onde devam ir efectuar serviço (Dec.-Lei nº 106/98, de 24 de Abril), o que não é o caso dos autos, em que as deslocações se efectuaram das residências de origem dos Demandados e o Hospital onde se situava o seu domicílio necessário/residência oficial;
5. Todos os pagamentos autorizados a título de subsídio de viagem, pela deslocação em veículo próprio e para compensação dos

encargos resultantes de alojamento na localidade em que se situa-
va o Hospital onde os Demandados exerciam funções carecem,
assim, de base legal não se tendo também evidenciado que, por
causa de tais pagamentos, o Hospital tenha recebido qualquer
prestação adicional que não se integrasse na prestação que sempre
seria devida pelos Demandados.

6. Os pagamentos em causa são, pois, indevidos e determinam a
condenação na reposição ao erário público uma vez que se provou
a culpa dos responsáveis no concreto condicionalismo das autori-
zações de pagamento, sem prejuízo da relevação e redução das
responsabilidades possibilitada pelos artigos 50º da Lei nº 86/89 e
artº 64º - nº 2 da Lei nº 98/97. A responsabilidade é solidária, no
âmbito das suas gerências e na medida das respectivas culpas (artº
63º e 64º da Lei nº 98/97 e artº 497º do C. Civil).

Conselheiro Relator
Morais Antunes

Processo nº: 9-JRF/2003
7 de Julho de 2005

SENTENÇA

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto
nos artigos 58º, nº 1, alínea b) e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de
26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados F1, F2, F3,
F4, F5, F6, F7 e F8, imputando-lhes a prática de infracções finan-
ceiras que determinavam pagamentos indevidos e ilegais em prejuí-
zo do património público, sancionáveis nos termos do disposto no
artigo 49º, nº 1, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e 59º nº 1, 2 e 3
da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal e em síntese que:

- *Os Demandados integraram os Conselhos de Administração (C.A.) do Hospital Distrital de Torres Novas (H.D.T.N.) entre Fevereiro de 1989 a Novembro de 1999 nos períodos referenciad-
dos no requerimento inicial;*
- *No dia 14 de Fevereiro de 1989, o C.A., constituído pelos Deman-
dados F1 e F2 e um outro, de comum acordo, deliberaram, que, a*

partir dessa data, o Hospital passaria a abonar "subsídios de viagem" aos membros do C.A. que utilizassem a sua viatura nas deslocações entre a sua residência oficial de origem e o H.D.T.N., bem como ajudas de custo mensais pelos encargos resultantes do seu alojamento em Torres Novas:

- *Tal deliberação foi comunicada ao Secretário de Estado da Administração da Saúde, para conhecimento e ratificação, que porém, nunca ocorreu.*
- *Em 4 de Maio de 1989, os mesmos Demandados, em reunião do C.A., na sequência de uma Circular da Direcção Geral dos Hospitais sobre acréscimos remuneratórios, deliberaram cobrir as despesas de alojamento dos membros do C.A. do H.D.T.N. através do pagamento de um equivalente em subsídio de viagem perceptível pelas deslocações entre Lisboa e Torres Novas e vice-versa.*
- *Estas deliberações mantiveram-se em vigor durante vários anos no H.D.T.N. sendo certo que nunca foram revogadas pelos restantes Demandados que integraram sucessivos Conselhos de Administração e jamais puseram em causa estas deliberações, delas se aproveitando para as suas deslocações.*
- *Foi assim que, pelo menos de 1989 a 1998, foram processados e pagos a vários Administradores, abonos de transporte, ou subsídios de viagem, pelas respectivas deslocações de casa para o Hospital e vice-versa, em veículos particulares.*
- *E, quando alguns deles pernoitavam em Torres Novas eram processados e pagos, pelo Hospital, subsídios de alojamento contra a apresentação da respectiva facturação pelo Hotel.*
- *Desde Outubro de 1993 a Março de 1998 foram, a esse título, autorizados e não repostos pagamentos no valor global de 66.700,98 Euros.*
- *Tais pagamentos são ilegais e causaram, directa e necessariamente, dano ao Estado por não se traduzirem em quaisquer contrapartidas efectivas para o Hospital.*
- *Todos os Demandados, na qualidade de Administradores do H.D.T.N. autorizaram estas despesas e determinaram os respectivos pagamentos pelo Hospital, sendo, alguns deles, seus directos beneficiários.*

- *Todos os Demandados agiram com as suas vontades livres e conscientes bem sabendo que tais deliberações dariam azo a pagamentos ilegais e indevidos e que tal lhes não era legalmente permitido.*
 - *Os Demandados são solidariamente responsáveis pela reposição dos pagamentos indevidos, a que deram causa, nas suas gerências, nos termos do disposto no artº 49º da Lei nº 86/89 de 8/9 e, actualmente, nos artºs. 59º nºs 1 e 2 e 61º nºs 3 e 5 da Lei nº 98/97 de 26/8.*
 - *Os Demandados, devem ser, solidariamente e no âmbito das suas gerências, condenados a repor a quantia total de 66.700,98 Euros ainda em débito ao Estado, acrescida de juros de mora a contar da respectiva citação.*
2. No âmbito das diligências ordenadas com vista à citação dos Demandados, documentou-se o falecimento do Demandado F5, ocorrido em data anterior à da propositura da acção, pelo que foi suspensa a instância nos termos dos artigos 276º-nº 1-a) e 277º-nº 1 do C. P. Civil e artº 80º-a) da Lei nº 98/97.
Deduzido, pelo Ministério Público, o incidente de habilitação dos herdeiros, nos termos do artigo 371º-nº 2 do C.P. Civil foi proferida a sentença nº 04/04 que julgou habilitados os requeridos no incidente como herdeiros do Demandado F5 para, nessa qualidade, prosseguir a causa do processo principal.
3. Citados, os Demandados e os herdeiros habilitados do Demandado F5 contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese:

POR EXCEPCÃO

A) A prescrição:

1. Os Demandados F1, F2, F3 e F4 alegaram que está prescrito o eventual direito do Estado reaver toda e qualquer importância recebida pelo exercício dos cargos uma vez que as suas funções no C.A. cessaram há mais de cinco anos.

2. Os Herdeiros do Demandado F5 alegaram que:

- As deliberações do C.A. que vieram a dar origem aos presentes autos são de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989;
- O prazo de prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias é de 10 anos, pelo que o direito invocado prescreveu em 14.02 e 4.05 de 1999;
- Acresce que o Representado deixou de exercer funções em Agosto de 1994 e os herdeiros só foram citados decorridos que estavam mais de 10 anos sobre aquela data, pelo que também está prescrita a obrigatoriedade de reposição nos termos do artº 40º-nº 1 do Decreto-Lei nº 155/92.

B) Ilegitimidade dos habilitados

Os herdeiros do Demandado F5 alegaram serem partes ilegítimas nos seguintes termos:

- O pedido confina-se à condenação do Demandado F5 a pagar solidariamente ao Demandante determinada quantia.
- Só que, nos termos do artigo 2068º do C. Civil é a herança e não os herdeiros a responsável pelo pagamento das dívidas do falecido F5.

POR IMPUGNAÇÃO:

Demandados F1 e F2:

- *Residiam em Lisboa e no Barreiro e, ao iniciarem funções, constataram que o Hospital, ao invés de outras unidades hospitalares do Estado, não dispunha de viaturas para distribuir pelos membros do C.A.*
- *As deslocações diárias eram incompatíveis com o desempenho das funções que eram exercidas muito para além do horário de trabalho praticados nos serviços.*
- *O Hospital não dispunha de instalações para alojamento dos membros do C.A.*
- *A utilização de veículo próprio importava elevadas despesas em gasolina, portagens óleo e desgaste do automóvel que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável no*

seu vencimento bem como a negação total dos seus estatutos remuneratórios especiais.

- *Atentos os motivos precedentemente referidos, o interesse público do exercício do cargo de Presidente e vogais do Conselho de Administração, e considerando que a Tutela não tomou qualquer posição sobre a deliberação que lhes foi enviada, alicerçaram o convencimento de que a deliberação era plenamente legal.*
- *A concessão de compensações por utilização de viaturas próprias no trajecto residência/Hospital ou pagamento de alojamento, era prática corrente noutras unidades hospitalares que não dispunham de viaturas e habitações para conferir aos membros dos CA não residentes nos Concelhos em que se encontravam instalados as mencionadas unidades.*
- *As condutas não são passíveis de censura, já que não agiram com culpa ou de forma negligente; se assim não se entender, atentas as circunstâncias descritas, a boa fé dos Demandados, e o bom desempenho realizado, deverão ser relevadas as eventuais responsabilidades face ao disposto no n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 98/97 de 26/08.*

Demandados F3 e F4:

- *Recusam assumir qualquer responsabilidade no caso pois não tomaram parte na deliberação que instituiu as compensações.*
- *Entendem que a deliberação é no mínimo razoável, já que o Hospital, ao invés de outras unidades hospitalares do Estado, não dispunha de viaturas para distribuir pelos membros do C.A..*
- *Gerando-se, assim, uma situação de desigualdade entre titulares de órgãos de gestão com idênticas responsabilidades e a mesma remuneração base.*
- *Residiam em Lisboa e Amadora, o que implicava deslocações diárias com elevadas despesas que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável nos vencimentos e a negação total dos seus estatutos remuneratórios.*
- *Somente por motivos imperiosos de serviço tiveram de pernoitar em Torres Novas.*
- *Não podiam pôr em causa a legalidade da decisão, sendo certo que a mesma se encontrava alicerçada numa acta, e fora enviada em 06.03.89 à Tutela, não tendo merecido qualquer tomada de posição.*

- *A concessão de compensações por utilização de viaturas próprias no trajecto residência/Hospital ou pagamento de alojamento, era prática corrente noutras unidades hospitalares que não dispunham de viaturas e habitações para conferir aos membros dos C.A. não residentes nos Concelhos em que se encontravam instaladas as mencionadas unidades.*
- *As condutas não são passíveis de censura, já que não agiram com culpa ou de forma negligente;*
- *Se assim não se entender, atentas as circunstâncias descritas, a boa fé dos Demandados, e o bom desempenho realizado, deverão ser relevadas a eventuais responsabilidades, face ao disposto no n° 2 do art° 64° da Lei n° 98/97 de 26/08.*
- *O Demandado F3 conclui, ainda, que o pedido deve, pelo menos, ser reduzido em 2.138.25 Euros, importância já paga por este no âmbito do processo fiscal n° 151/94.*

Herdeiros habilitados do Demandado F5

- *O Representado apenas exerceu o cargo de Director Clínico durante o mês de Dezembro de 1993, Janeiro e Fevereiro de 1994.*
- *E isto porque, em Março de 1994, ficou impossibilitado da marcha e da posição de pé, tendo ficado acamado.*
- *Por Despacho proferido pelo Ministro da Saúde em 30 de Agosto de 1994, veio o mesmo a ser exonerado do cargo.*
- *Não existe nos autos nenhum boletim itinerário preenchido e assinado pelo Representado, o qual nunca pernitou em Torres Novas e muito menos utilizou alojamento.*
- *Nenhuma ordem de pagamento foi por ele assinada entre Dezembro de 1993 e Agosto de 1994, ou em qualquer outra data, sendo certo que, apesar de ter sido membro do C. A. nunca adoptou ou executou como suas as deliberações em causa nos autos.*
- *Mas ainda que assim não se entenda, sempre se dirá que agiu sem culpa (art° 61° n° 5 da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto).*

Demandada F6

- *As autorizações de pagamento efectuadas pelos sucessivos CA do HDTN basearam-se nas deliberações de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989, as quais nunca foram judicialmente impugnadas,*

pelo que o eventual vício de que padecessem sanou-se com o decurso do tempo;

- *Se se considerar que a Demandada praticou um facto ilícito e que o mesmo originou danos para o Estado, essa conduta não foi culposa pois não participou no processo deliberativo ou nas reuniões nem contribuiu, sob qualquer forma, para a adopção das ditas decisões.*
- *Quando iniciou as suas funções, como directora clínica, era prática instituída proceder-se ao pagamento daquelas despesas.*
- *Ao participar nas reuniões do C.A., foi confrontada com a existência fáctica de uma situação, que durava há 6 anos sem que qualquer autoridade ou entidade, incluindo o Ministério da Saúde, tivessem dado a conhecer a suposta ilegalidade daqueles pagamentos.*
- *Havia, pois, a aparência de que os actos eram legais.*
- *Como médica, sem qualquer formação jurídica, agiu na base da confiança que depositava nos seus colegas da Administração sempre convencida de que existia justificação para o facto, nunca tendo representado a possibilidade de estar a violar a lei.*
- *Todavia, a sua sensibilidade e anterior experiência como Directora Clínica do Hospital Distrital de Tomar levou-a a recusar o recebimento de quaisquer quantias a título de despesas de alojamento ou subsídio de viagem, a partir de Junho de 1995 e a não assinar qualquer ordem de pagamento das despesas de deslocação entre o HDTN e o domicílio de cada um dos membros do C.A. ou de alojamento após aquela data.*
- *Se assim não se entender, sempre se terá que julgar que a sua conduta foi praticada com culpa leve ou negligência, devendo a sua responsabilidade ser integralmente relevada, nos termos do artº 64º, nº 2 da Lei do Tribunal de Contas.*

Demandados F7 e F8

- *A situação que está na origem deste procedimento já ocorre desde 14 de Fevereiro de 1989 e nessa altura, não faziam parte de tal órgão.*
- *Os procedimentos resultantes das deliberações já vinham a ser postos em prática há vários anos, sem qualquer óbice ou referência para a sua irregularidade fosse por parte de quem fosse.*

- *Estavam, assim, plenamente convictos de que tal prática era legal e aplicável ao caso nomeadamente porque tinham conhecimento de que tal também sucedia noutros hospitais.*
 - *O Demandado F7 logo que foi alertado para o carácter irregular da situação de imediato se dispôs a repor as quantias que recebeu, o que fez.*
 - *Não agiram, pois, com culpa pelo que a sua responsabilidade solidária deve ser afastada; se assim se não entender, sempre se espera que o Tribunal, releve ou reduza significativamente a responsabilidade.*
4. **Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.**

II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º, nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

“FACTOS PROVADOS

1. *O Demandado F1 exerceu funções de Director e Director Clínico do Hospital Distrital de Torres Novas – doravante designado por Hospital – desde 1/2/89 até Dezembro de 1993.*
2. *O Demandado F2 exerceu funções de Enfermeiro-Director do Hospital desde 10/02/89 até Março de 1998.*
3. *O Demandado F3 exerceu funções de Administrador-Delegado do Hospital desde 14/12/92, de Director do mesmo Hospital a partir de 1/12/1993, Director e Administrador-Delegado desde 24/11/94, funções que terminaram em 1/12/96.*

4. *O Demandado F4 exerceu funções de Administrado -Delegado do Hospital desde 6/12/93 até Abril de 1994.*
5. *O Demandado F5 exerceu funções de Director Clínico do Hospital entre 1/12/93 e 30/08/94.*
6. *A Demandada F6 iniciou funções de Directora Clínica do Hospital em 09/02/95, na sequência de nomeação ministerial de 25/01/95 e até 01/12/96.*
7. *O Demandado F7 foi nomeado Director e Director Clínico do Hospital por despacho da Ministra da Saúde de 02/12/96, funções que exercia em Março de 1998.*
8. *O Demandado F8 foi nomeado Administrador-Delegado do Hospital por despacho da Ministra da Saúde de 19/12/96, funções que exercia em Março de 1998.*
9. *Em 14/02/89, o Conselho de Administração do Hospital – doravante designado por CA – era constituído pelos Demandados F1, F2 e por RM, nomeado Administrador-Delegado por despacho ministerial de 10/02/89.*
10. *Em 14/12/92 e até 01/12/93, o CA era constituído pelos Demandados F1, F3 e F2.*
11. *Entre 01 e 06/12/1993, o CA foi constituído pelos Demandados F3, F2 e F5.*
12. *No período compreendido entre 06/12/93 e 01/05/94, o CA do Hospital foi constituído pelos Demandados F3, F2, F4 e F5.*
13. *De 01/05/94 a 01/09/94, o CA do Hospital foi constituído pelos Demandados F3, F2 e F5.*
14. *Desde 01/09/94 até 09/02/95 o CA do Hospital foi constituído pelos Demandados F3 e F2 tendo, a partir de então, e até Dezembro de 1996 o CA passado a ser constituído por aqueles Demandados e pela Demandada F6.*
15. *Entre 02 e 19/12/96, o CA foi constituído pelos demandados F7 e F2, tendo, a partir de então e até Março de 1998 sido constituído por aqueles Demandados e pelo Demandado F8.*
16. *Em reunião de 14/02/1989, o CA do Hospital aprovou, por unanimidade:*
 - A) *Autorizar a atribuição de um subsídio de viagem aos membros do CA que utilizassem a sua viatura nas deslocações entre as residências oficiais de origem e o Hospital, enquanto o Hospital não adquirisse viaturas destinadas aos membros do CA;*
 - B) *Autorizar o abono de ajudas de custo mensais até ao montante dos encargos que os membros do CA tivessem de suportar pelo pagamento do seu alojamento na cidade de Torres Novas, con-*

forme consta da acta nº 1/89, a fls. 203 do 2º volume e que se dá aqui como transcrita.

17. *Tal deliberação foi remetida à Tutela para conhecimento e ratificação, conforme o decidido na reunião, o que se concretizou pelo officio 325, de 06/03/89, assinado por todos os membros do CA, tudo conforme consta de fls. 206 do 2ª volume e que se dá aqui como reproduzido.*
18. *A Tutela não deu resposta ao referido no officio do ponto anterior.*
19. *Na sequência da deliberação de 14/02/89 e porque todos os membros do CA residiam fora da cidade de Torres Novas, estes passaram a preencher e apresentar no Hospital os boletins itinerários referentes aos percursos diários entre as suas residências e o Hospital e vice-versa, realizados nos seus veiculos particulares.*
20. *Também, sempre que pernoitavam em Torres Novas após o trabalho no Hospital, os membros do CA determinaram que as respectivas despesas com o alojamento fossem directamente facturadas ao Hospital.*
21. *As despesas relativas às viagens e ao alojamento referidas nos factos 19 e 20 foram autorizados pelo Administrador-Delegado ou, no seu impedimento, por outros membros do CA.*
22. *Em reunião do CA de 04/05/89 e após apreciação de uma circular da Direcção-Geral dos Hospitais sobre acréscimos remuneratórios a abonar aos membros do CA, foi decidido, por unanimidade, cobrir as despesas de alojamento dos membros do CA através do pagamento do equivalente em subsídio de viagem percebível pelas deslocações entre Lisboa e Torres Novas e vice-versa, suspendendo-se, assim, a aplicação do método anterior que tinha por base um cálculo em "ajudas de custo", tudo conforme consta da acta nº 15/89, a fls. 209 do 2º volume e que aqui se dá como transcrita.*
23. *Em resultado das deliberações transcritas nas actas nºs. 1/89 e 15/89, foram autorizados pelos Administradores-Delegados ou pelos elementos do CA que os substituíam, pagamentos – subsídios de viagem – aos membros dos sucessivos CA's supra referenciados que, residindo fora da cidade de Torres Novas, preenchiam e apresentavam boletins itinerários relativos às deslocações em viatura própria entre a localidade da respectiva residência e a do Hospital e vice-versa.*
24. *E, igualmente, sempre que tinham de pernoitar em Torres Novas por razões de serviço, as respectivas despesas foram suportadas pelo Hospital após autorização de pagamento dada pelos sucessivos membros do CA.*

25. *Os pagamentos referidos nos dois factos anteriores e em causa nestes autos só cessaram após Março de 1998.*
26. *Desde Outubro de 1993 e até Março de 1998 foram autorizados e pagos, em resultado das deliberações transcritas nas actas n.ºs. 1/89 e 15/89 os montantes discriminados no n.º37 da petição e aos Demandados aí referidos.*
27. *Ao Demandado F7 foram, ainda, autorizados pagamentos pela deslocação em veículo próprio e em alojamento no montante global de 2 571.55 €.*
28. *O Demandado F7, posteriormente, repôs voluntariamente nos cofres do Estado o montante integral referido no facto anterior.*
29. *O Demandado F3 pagou, em 29 de Abril de 2002, o montante de 2 138,25 € repondo parcialmente os pagamentos que lhe foram feitos no ano de 1996 a título de despesas com veículo próprio e alojamento, e que atingiram o montante global de 2 727 € (546 712\$00).*
30. *Desde Outubro de 1993 a Março de 1998 inclusive, os pagamentos autorizados na sequência das deliberações transcritas nas actas n.ºs. 1/89 e 15/89 e que não foram repostos nos cofres do Estado foram os seguintes:*
 - ✓ *Gerência de 1993 – 4 874,45 €*
 - ✓ *Gerência de 1994 – 17 040,54 €*
 - ✓ *Gerência de 1995 – 14 946,23 €*
 - ✓ *Gerência de 1996 – 12 871,53 €*
 - ✓ *Gerência de 1997 – 11 349,15 €*
 - ✓ *Gerência de 1998 – 3 480,83 €*
31. *Na sequência de participação anónima de alegados trabalhadores do Hospital, a Inspeção-Geral de Saúde ordenou um inquérito que teve o n.º. 151/94 – I/SP em que o trabalho de recolha da documentação se iniciou em Junho de 1995 e o relatório final foi elaborado em 28/02/2001 com o conteúdo constante de fls. 2130 a 2180 e que se dá como reproduzido.*
32. *No decurso das diligências do inquérito a inspectora da IGS sugeriu à chefe dos Serviços de Contabilidade do Hospital que se alterassem os procedimentos para o pagamento das ajudas de custo pelas viagens de membros do CA em viatura própria, o que foi feito passando aqueles a ser processados com o vencimento.*
33. *Os Demandados F1 e F2 ao iniciarem funções foram confrontados com o facto de o Hospital não possuir viaturas afectas aos membros do Conselho de Administração.*

34. *Estes Demandados aceitaram os convites para trabalharem no CA do Hospital porque estavam persuadidos de que haveria viaturas afectas ao Conselho de Administração que permitiriam assegurar o transporte entre as suas residências e o Hospital.*
35. *Estes Demandados residiam em Lisboa e Barreiro e permaneciam, com frequência, no Hospital pela noite realizando reuniões e acudindo às múltiplas solicitações que lhes eram feitas no âmbito da reestruturação física e funcional que haviam encetado num Hospital muito carenciado de bens e espaços condignos para atendimento e acolhimento dos doentes.*
36. *O Hospital não dispunha de instalações adequadas para os Demandados pernoitarem.*
37. *Estes Demandados tinham conhecimento de que, noutros Hospitais sem veículos afectos aos membros do CA estes utilizavam veículo próprio nas deslocações entre a residência e os Hospitais, sendo compensados pelas despesas daí decorrentes.*
38. *Na Inspeção-Geral de Saúde foram instaurados processos de inquérito em resultado de práticas referidas no número anterior.*
39. *Estes dois Demandados estavam convictos de que as deliberações constantes das actas n.ºs 1 e 15/89 eram legais.*
40. *Convicção que se reforçou porque a tutela não tomou qualquer posição face ao envio da deliberação.*
41. *Em Dezembro de 1989 é atribuída ao Hospital uma viatura Renault 21 GTS para utilização pelo CA, o qual determinou que ela seria atribuída a um dos seus membros nas deslocações entre a residência e o Hospital bem como nas deslocações em serviço que este membro tivesse que fazer, sem prejuízo de ser colocada ao serviço nas deslocações oficiais do CA, tudo conforme a acta 49/89 a fls. 1053 cujo conteúdo se dá como reproduzido.*
42. *A viatura foi sucessivamente utilizada pelo então Administrador-Delegado Rui Alves, pelo Demandado F3 entre Dezembro de 1992 e Dezembro de 1996, com excepção do curto período entre Dezembro de 1993 e Abril de 1994 em que a viatura esteve afectada ao Demandado F5 e, finalmente, pelo Demandado F7 a partir de Dezembro de 1996.*
43. *O Hospital não recebeu até Março de 1998 qualquer outra viatura afectada ao Conselho de Administração.*
44. *O Demandado F3 residia em Lisboa e, quando iniciou funções no Hospital foi-lhe transmitido pelo Demandado F1 que o Hospital lhe pagaria o alojamento em Torres Novas quando tivesse que pernoitar por razões de serviço e que lhe pagaria um subsídio de*

- transporte quando utilizasse a sua viatura de e para a sua residência de acordo com a deliberação do CA de 14 de Fevereiro de 1989.*
- 45. O Demandado F3 nunca questionou tal procedimento e estava convicto que o mesmo era regular e fruto de negociação com o Gabinete Ministerial conforme lhe foi transmitido quando iniciou funções.*
 - 46. O Demandado F4 residia na Amadora e, em data prévia ao início das suas funções, os Demandados F3 e F2 informaram-no de que tinha direito aos subsídios de transporte e alojamento quando utilizasse o seu veículo de e para a sua residência ou quando, por razões de serviço, tivesse que pernoitar em Torres Novas em virtude do Hospital não dispor de veículo oficial para si nem instalações para alojamento.*
 - 47. Este Demandado não questionou tal procedimento que se lhe afigurou ser regular e razoável dadas as despesas vultuosas em gasolina, portagens e desgaste do seu veículo que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável no seu vencimento.*
 - 48. A Demandada F6 residia em Lisboa e, quando iniciou funções, foi-lhe transmitido pelos Demandados F3 e F2 que, com base na deliberação de 14 de Fevereiro de 1989, a qual teria, segundo aqueles Demandados, merecido a aprovação da tutela, os membros do Conselho de Administração estavam autorizados a beneficiar de subsídio de transporte quando se deslocavam em veículo próprio do local de trabalho para a residência e vice-versa, bem como o alojamento pago pelo Hospital quando pernoitassem, por razões de serviço, em Torres Novas.*
 - 49. A Demandada agiu na base da confiança que depositava nos seus colegas de Administração, membros de anteriores CA, e estava convicta de que aqueles tinham determinado correctamente os procedimentos em causa.*
 - 50. A Demandada por iniciativa própria deixou de apresentar despesas de deslocação e alojamento a partir de Julho de 1995.*
 - 51. O Demandado F7 residia em Almeirim e quando iniciou funções, foi-lhe transmitido pelo Demandado F2 o teor da deliberação tomada pelo Conselho de Administração em 14 de Fevereiro de 1989.*
 - 52. O Demandado F7 não questionou a legalidade da deliberação e tinha conhecimento de que tal procedimento era utilizado noutros Hospitais.*

53. *O Demandado F7, uma vez alertado para o carácter irregular do procedimento dispõe-se a repor a quantia que recebeu.*
54. *O Demandado F8 residia em Torres Novas e, quando foi confrontado com o pedido de autorizações de pagamento de alojamento e do subsídio de transporte dos Demandados F2 e F7 questionou tal procedimento e solicitou ao Director-Geral de Saúde orientação sobre tais procedimentos em ofício por ele assinado de 14 de Março de 1997 conforme fls. 1937 cujo teor se dá como reproduzido.*
55. *Em 11 de Abril de 1997 o Director-Geral da Saúde respondeu que as situações descritas não eram susceptíveis de concessão de abonos ou subsídios "uma vez que, nos casos em objecto tanto o domicílio necessário como a residência oficial dos elementos de que se trata se situa em Torres Novas - documentos a fls. 1940 a 1941, cujo conteúdo integral se dá como reproduzido.*
56. *A resposta do Director-Geral da Saúde foi transmitida aos Demandados F7 e F2 em reunião do CA tendo-se chegado ao consenso de aguardar o resultado da inspecção da Inspeção-Geral da Saúde que estava em curso, tendo, ainda, o Demandado F7 cessado a apresentação de despesas com o alojamento em Torres Novas.*
57. *O Demandado F5 utilizou nas suas deslocações de e para a sua residência na Parede, o veículo automóvel Renault 21 afecto ao Conselho de Administração conforme deliberação de 14/12/1993 constante da acta n.º 52/93, a fl. 1067 e cujo conteúdo se dá como reproduzido.*
58. *Em Março de 1994 o Demandado F5 ficou impossibilitado da marcha e da posição de pé tendo ficado acamado.*
59. *Em 20 de Maio de 1994 este Demandado pediu a renúncia ao cargo de Director Clínico do Hospital por motivo de saúde.*
60. *Todos os Demandados eram considerados pessoas honestas e idóneas.*
61. *O trabalho realizado pelos Demandados foi reconhecido como sendo de grande valia tendo permitido, numa 1.ª fase, reorganizar os Serviços do Hospital, reestruturando o funcionamento do mesmo, efectuando obras de manutenção face à degradação geral existente, fornecer diverso equipamento básico e, numa 2.ª fase, elaborar o projecto de um novo Hospital o qual foi inaugurado oficialmente há 4 anos.*
62. *O volume e a intensidade do trabalho e das solicitações exigiram a todos os Demandados muitas horas de trabalho e sacrifício pessoal, que se estendia com frequência pela noite.*

FACTOS NÃO PROVADOS

1. Não se provou que o Demandado F5 tenha autorizado qualquer pagamento resultante das deliberações do CA de 14 de Fevereiro de 1989 e 4 de Maio de 1989.
2. Não se provou que o Demandado F5 tenha adoptado ou executado como suas as referidas deliberações.
3. Não se provou que a Demandada F6 se tenha recusado a autorizar pagamentos.
4. Não se provou que os Demandados sabiam que tais deliberações eram contrárias à lei e aos regulamentos.
5. Não se provou que os Demandados agiram de forma consciente com a intenção de autorizar pagamentos ilegais e indevidos em prejuízo do erário público.
6. Não se provaram todos os factos alegados que, de forma directa ou indirecta estejam em contradição com os factos dados como provados."

III - O DIREITO

A) DAS EXCEPCÕES

1. A PRESCRIÇÃO

Como se referenciou no relatório deste sentença, cinco Demandados, excepcionaram a prescrição do direito do Estado reaver toda e qualquer importância percebida pelo exercício dos cargos no Hospital alegando que, por terem decorridos mais de cinco anos sobre a data dos pagamentos, estava prescrita a obrigatoriedade da reposição – Dec.-Lei nº 155/92, artº 40º.

A alegação, manifestamente, improcede para os presentes autos. Os Demandados são accionados enquanto responsáveis financeiros que deliberavam pagamentos ilegais e indevidos, nos termos e para os efeitos previstos no artº 49º da Lei nº 86/89 e 59º nº 1 e 61º -nº 1 e 3 da Lei nº 98/97.

- Na jurisdição financeira julgam-se os gerentes, dirigentes ou membros de órgãos de gestão administrativos e financeiros das

entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e não os recebedores das quantias indevidamente autorizadas pelo que é inaplicável aos autos o prazo prescricional previsto no artº 40-nº 1 do Decreto-Lei nº 155/92.

Os herdeiros habilitados do Demandado F5 invocaram, ainda a prescrição do procedimento pelo decurso do prazo previsto no artº 70º da Lei nº 98/97. Vejamos:

Nos termos do artº 70º-nº 1 e 3 da Lei nº 98/97, o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, é de dez anos, e suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável sem poder ultrapassar dois anos. Ou seja: o prazo máximo de prescrição do procedimento financeiro é de doze anos contados a partir da data da infracção ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência (artº 70º nº 2 da Lei).

O Ministério Público peticionou a condenação do Demandado na reposição no património público, por pagamentos indevidos desde 24.11.93 a Agosto de 1994. A acção deu entrada neste Tribunal em 29 de Outubro de 2003 mas os herdeiros habilitados só foram citados através de carta registada de 24 de Setembro de 2004.

Foi, porém, dado como provado que o Demandado F5 iniciou funções de Director Clínico do Hospital em 1 de Dezembro de 2003 (facto nº 5).

Conforme se documenta a fls. 178, a conta de gerência do Hospital deu entrada no Tribunal em 31.05.94 (processo nº 2525/93) tendo sido concluída a sua análise em 27.06.94.

Nos termos do artº 323º-nº 1 do C. Civil a prescrição interrompe-se pela citação, sendo inaplicável o disposto no nº 2 do preceito uma vez que a citação do Demandado era impossível de efectuar por causa imputável ao requerente dado que requereu em 29.10.2003 a citação de uma pessoa falecida em 11 de Março de 1999, ou seja, há mais de quatro anos. Acresce que *“à luz do artº 323º do C. Civil só haverá interrupção da prescrição quando a afirmação do direito seja levada ao conhecimento do obrigado por via judicial, incidindo apenas sobre a pessoa concreta relativamente à qual é dirigido o acto interruptivo”* (Ac. S.T.J. de

22.09.1989, Rec. nº 2176: AJ, 1º/1-17), o que, no caso, só se operaria com a citação dos herdeiros habilitados.

- Do exposto, e porque em 24 de Setembro de 2004 – data da citação dos herdeiros – há muito expirara o prazo previsto no artº 70º da Lei nº 98/97 (dez anos, acrescidos de 27 dias resultantes da suspensão prevista no nº 3 do preceito) extinguiu-se, por prescrição, o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória resultante de eventuais pagamentos indevidos ocorridos em Dezembro de 1993 e imputáveis ao Demandado F5 – artigo 69º-nº 1 da Lei nº 98/97.

*

No que respeita aos peticionados pagamentos dos meses de Janeiro a Agosto de 1994, período em que o Demandado F5 exerceu funções no Hospital, a invocada prescrição do procedimento financeiro já não procede.

Na verdade, a conta de gerência do ano de 1994 (Processo nº 1455/94) deu entrada neste Tribunal em 29.05.95 e foi levantada em 14.07.88 conforme se documenta a fls 179. Assim, ao período de dez anos acrescentem mais dois anos, nos termos do disposto no nº 3 do artº 70º da Lei nº 98/97, pelo que, em 24 de Setembro de 2004 ainda não decorrera o prazo máximo de doze anos para se verificar a prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória.

- Nestes termos improcede a excepção da prescrição suscitada pelos Demandados F1, F2, F3, F4 e herdeiros do Demandado F5, salvo quanto aos herdeiros, pelos eventuais pagamentos imputáveis a F5 e relativos ao mês de Dezembro de 1993.

2. A ILEGITIMIDADE DOS HABILITADOS

Os herdeiros habilitados do Demandado F5 excepcionaram, como já referido, a sua ilegitimidade considerando que é a herança e não os herdeiros a responsável pelo pagamento das dívidas do falecido. Vejamos:

O M.^o Público alega, no requerimento inicial, que os pagamentos imputados ao Demandado são susceptíveis de responsabilidade financeira reintegratória, peticionando a condenação na reposição, ao erário público, das importâncias em causa – art.^o 59.^o-n.^o 1 da Lei n.^o 98/97.

Contrariamente à responsabilidade financeira sancionatória – em que não se coloca a obrigação de reposição – a responsabilidade financeira reintegratória não se extingue pela morte do responsável (art.^o 69.^o-n.^o 2-b) da Lei n.^o 98/97) porque os danos patrimoniais causados pelo responsável ao erário público e como tal judicialmente reconhecidos constituem aquele na obrigação de ressarcimento.

Estamos, pois, em matéria afim à da responsabilidade civil por danos causados a outrem, compreendendo-se, assim, a aplicação supletiva do C. P. Civil nos processos em que só se discute matéria reintegratória (art.^o 80.^o da Lei n.^o 98/97).

No caso do indigitado responsável vir, entretanto, a falecer e judicialmente reconhecida a responsabilidade financeira daquele, a subsequente obrigação de reposição integra os encargos da herança do “de cujus” nos termos do art.^o 2068.^o do C. Civil. E, nos termos do artigo 2071.^o são os herdeiros habilitados que respondem pelos encargos e dívidas sendo a sua responsabilidade limitada ao valor dos bens herdados.

É o caso dos autos, sendo certo que não foi suscitada qualquer questão relativa à eventual indivisibilidade da herança, quer no incidente de habilitação quer na contestação apresentada.

- Do exposto, julga-se improcedente a excepção de ilegitimidade suscitada pelos representantes do Demandado F5.

B) DA IMPUGNAÇÃO

Os Demandados alegam que as deliberações de Fevereiro e Maio de 1989 não violam qualquer preceito legal e que, assim, os pagamentos daí decorrentes não podem ser considerados ilegais nem indevidos.

Analisemos, então, a legalidade financeira de tais pagamentos.

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei”) previu, no Capítulo V, dois tipos de responsabilidade financeira: na Secção II, a responsabilidade reintegratória, na Secção III, a responsabilidade sancionatória.

O conceito de responsabilidade reintegratória está densificado no art.º59.º da Lei e tem, como elemento unificador, a obrigação de reposição, ao património público, das quantias ou valores que o agente, pela sua acção ou omissão, culposamente, subtraiu ou não arrecadou.

Esta obrigação de repor, de integrar no património público, os dinheiros ou valores que existiriam se a infracção não tivesse sido praticada pelo agente, ocorrerá quando se comprovarem factos que constituam alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos ou falta de arrecadação de receitas - art.º59.º e 60.º da Lei.

O Ministério Público, no requerimento inicial, imputou aos Demandados factos que, no seu entender, constituíam pagamentos indevidos, pelo que nos iremos ater, somente, a esta fonte geradora de responsabilidade reintegratória.

O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no n.º2 do art.º59.º da Lei:

“pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva”.

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

Anote-se que só no domínio da Lei n.º98/97, no referido art.º59.º-n.º2, se definiu o conceito de “pagamentos indevidos”: até então, e, designadamente, na vigência da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro, o conceito não tinha definição legal, embora justificasse a reposição dos dinheiros públicos. No art.º49.º-n.º1 da Lei n.º86/89, estatuiu-se que:

“No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os respon-

sáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar”.

Ora, a jurisprudência do Tribunal era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação¹.

Se a ilegalidade do pagamento tivesse subjacente uma prestação, então a reposição não se justificaria porque a isso também impediria o conceito de “enriquecimento sem causa”:

“aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem, é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou”- art.º473.º-n.º1 do C. Civil.

Sendo assim, não releva na análise do enquadramento legal que vimos efectuando, o facto de alguns dos pagamentos sindicados terem sido efectuados ainda no âmbito da Lei n.º86/89, interessando apurar se os pagamentos em causa foram ilegais e se tiveram ou não contrapartida para o Hospital Distrital de Torres Novas.

DA LEGALIDADE DA DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

O pedido formulado pelo Ministério Público – a reposição dos pagamentos efectuados na decorrência das deliberações de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989 – impõe, “*prima facie*” que se analise e decida se a referida deliberação é ilegal. Só após tal decisão é possível analisar se os pagamentos daí resultantes foram indevidos: como já assinalámos, o

¹ Ver, por todos, o Acórdão n.º213/95, da 2ªSecção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs, em que se consignava: “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é relevada a responsabilidade”.

conceito financeiro de “pagamento indevido” densificado no artº 59º - nº 2 da Lei pressupõe e exige que:

- a) O acto que determinou o pagamento seja declarado ilegal;
- b) Não tenha havido contraprestação efectiva;

Assinale-se que o recurso à Lei nº 98/97 se justifica, apesar da deliberação ter ocorrido em data anterior à sua entrada em vigor: o artº 111º - nº 4 determina que os processos pendentes à data só podiam prosseguir se as infracções financeiras evidenciadas fossem sancionadas pela Lei vigente à data das respectivas acções e pela Lei nº 98/97.

É certo que este não era um processo pendente, mas o raciocínio do intérprete da lei não poderá deixar de ser o mesmo porque não justificaria uma diferença de tratamento o simples facto do processo estar ou não pendente no Tribunal.

Por outro lado, o nº 5 do artº 111º vem reforçar este entendimento quando se determina que deve ser aplicado o regime de responsabilidade financeira mais favorável às infracções evidenciadas nos processos pendentes. Ora, o regime mais favorável, nesta matéria, é o que resulta do disposto no artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97, onde, pela primeira vez, se exige, expressamente, que não tenha havido contraprestação efectiva para o património público de pagamentos ilegais para se estar perante o conceito de “pagamento indevido”.

*

À data dos factos, os princípios reguladores do uso dos veículos constavam do Decreto-Lei nº 50/78, diploma que ainda hoje rege esta problemática.

Nos termos do seu artº 3º, os veículos automóveis são classificados, quanto ao seu emprego, nas seguintes categorias:

- a) *Veículos de uso pessoal* – os que se destinam a ser utilizados nos termos e pelas entidades referidas no nº 1 do artigo 4º;
- b) *Veículos de serviços gerais* – os que se destinam a satisfazer as necessidades de transporte, normais e rotinadas, dos serviços, não podendo, por isso, ser afectos ao uso pessoal de qualquer entidade;

- c) *Veículos de serviços extraordinários* – os que, constituindo reserva das frotas de cada Ministério, são atribuídos temporariamente a um serviço ou entidade para reforço do contingente ou desempenho de missões concretas, findas as quais regressam à situação de reserva;
- d) *Veículos de representação* – os que se destinam a execução de serviços cuja solenidade justifique o seu uso, bem como ao transporte de entidades oficiais estrangeiras nas mesmas condições.

Os veículos de uso pessoal são atribuídos aos titulares dos cargos enunciados no artigo 4º, não sendo nenhum o de “membro do conselho de administração de Hospital”.

No que respeita ao “veículos de serviços gerais”, o artº 5º- nº 2 enuncia que:

- *As secretarias-gerais competirá ainda elaborar, com obediência aos princípios gerais estabelecidos superiormente, a regulamentação do uso dos veículos de serviços gerais, bem como programar a utilização rendível do seu próprio contingente, incluindo o transporte do secretário-geral, directores-gerais e equiparados, de e para o local de trabalho, o mesmo competindo, em relação ao respectivo titular, às direcções-gerais que disponham de contingente próprio.*

Finalmente, o capítulo VI – artº 15º – do diploma normatiza o uso de veículo próprio na Administração, como segue:

1. *A autorização para o uso, em serviço, de veículo próprio só será concedida, a título excepcional, quando esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas da frota do Ministério e, cumulativamente, do protelamento do transporte resulte grave inconveniente para o serviço.*
2. *A autorização a que se refere o número anterior é da competência do Ministro respectivo, que a poderá delegar.*
3. *As entidades gestoras das frotas e contingentes só poderão processar compensações monetárias pelo uso, em serviço, de veículos próprios quando aquele tenha sido devidamente autorizado.*
4. *Aquelas entidades remeterão mensalmente, ao Gabinete de Gestão de Veículos do Estado, relação dos transportes em veículo próprio que foram autorizados nesse período, para tratamento informático.*

*

A deliberação de 14 de Fevereiro de 1989, em causa nestes autos, autorizou a atribuição de “subsídios de viagem” aos membros do Conselho de Administração, de acordo com os quilómetros percorridos entre o domicílio daqueles e o Hospital nos veículos próprios de cada membro, enquanto o Hospital não adquirisse viaturas destinadas aos seus membros.

Como decorre do artigo 15º do Decreto-Lei nº 50/78 já referenciado, o uso de veículo próprio é autorizado a título excepcional e pressupõe:

- a) Que se esteja em serviço;
- b) Que estejam esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas da frota do Ministério;
- c) Que do protelamento do transporte resulte grave inconveniente para o serviço.

Assinala-se, desde logo, que a autorização é feita a título excepcional o que impõe ao intérprete uma especial exigência na ponderação dos referidos pressupostos.

Vejamos, então, se se verifica o primeiro dos pressupostos, que pode ser enquadrado com a formulação da seguinte questão:

“Podem considerar-se em serviço os membros dos C.A. dos Hospitais quando se deslocam de suas residências de origem para o Hospital onde exercem funções e vice-versa?”

À data das deliberações de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989, os hospitais eram pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira, tutelados pelo Ministro da Saúde (D.L. nº 19/88 de 21 de Janeiro) exercendo os membros dos C.A. funções de natureza e interesse públicos (D.L. nº 191-F/79, de 26/06 – artº 5º-nº 1-c). Assim, encontravam-se vinculados ao conceito de domicílio legal/necessário previsto no artº 87º do C. Civil, o qual é determinado pela posse do cargo ou pelo exercício das respectivas funções.

- **Ou seja: os membros do C.A. do Hospital enquanto exercem tais funções tinham, como domicílio necessário a cidade de Torres Vedras.**

Resulta do exposto que, optando os membros do C.A. por se deslocar diariamente (ou rotineiramente) para os seus domicílios voluntários (as suas residências habituais – artº 82º-nº 1 e 87º-nº 1 do C. Civil) tais deslocações só se poderiam classificar como “em serviço” se houvesse norma habilitante e expressa – a qualificá-las como tal.

Mas não há.

Pelo contrário, os sucessivos diplomas reguladores das situações em que reconhece o direito à percepção de abonos/subsídios/ajudas de custo por deslocações dos agentes da Administração vêm balizando tal direito no conceito de residência oficial/domicílio necessário.

Assim, o diploma vigente em Fevereiro e Maio de 1989 (Decreto-Lei nº 519-M/79, de 28 de Dezembro) definia que tal direito só se verificava quando os agentes da Administração se encontravam deslocados da sua residência oficial por motivo de serviço, definindo-se residência oficial a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário, o qual “*é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço ou por aquele onde exercer as respectivas funções*” ... (artºs 1º e 2º) e impunha, como regra, que o abono de ajuda de custo não teria lugar além do período de noventa dias seguidos de deslocação (artº 13º).

Este diploma veio a ser alterado pelo Dec-Lei nº 248/94, de 7 de Outubro mas manteve os princípios orientadores, determinando que só haveria direito ao abono para deslocações diárias que se “*realizem para além de 5 kms do domicílio profissional e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 20 km daquele domicílio*” (nova redacção do artº 6º do D.L. nº 519-M/79).

E, na nova redacção do artº 2º, introduziu o conceito de “domicílio profissional” – área delimitada pela periferia da localidade onde o funcionário/agente tomou posse ou onde passou a exercer as suas funções – ou seja, não houve alteração relevante do conceito de domicílio necessário, antes, uma clarificação, como se expressa no preâmbulo do diploma.

O Dec-Lei nº 106/98, de 24 de Abril, veio revogar, entre outros, o Dec-Lei nº 519-M/79, mas manteve os princípios estruturantes já referidos,

tendo adoptado o conceito de domicílio necessário consagrado no artº 87º do C. C. Civil para estabelecer quando é que há lugar a abonos de ajudas de custo e transporte: quando os agentes da administração central, regional e local e dos institutos públicos e de fundos públicos estejam deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público (artº 1º) em distâncias superiores a 5 kms ou 20 kms conforme as deslocações sejam diárias ou sucessivas, distâncias essas contadas da periferia da localidade onde o funcionário/agente tem o seu domicílio necessário (artº 6º e 7º).

Neste diploma permite-se o uso de automóvel próprio e o pagamento do respectivo subsídio, a título excepcional, desde que esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas afectas ao serviço e o atraso no transporte implique grave inconveniente para o serviço, (artº 20º e 27º).

- Em síntese: O enquadramento legal supra-descrito permite afirmar que, na Administração Pública, as “deslocações” dos agentes só são susceptíveis de serem consideradas como “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respectivas funções para uma localidade diferente onde devam ir efectuar serviço.

Logo, o uso de veículo próprio não é admissível em situações, como as dos autos, em que as deslocações se efectuaram das residências de origem dos Demandados e o Hospital onde se situava o seu domicílio necessário/residência oficial. A deslocação rotineira, habitual entre a residência do funcionário/agente da Administração e o seu local de trabalho é um ónus daquele e não um encargo do Serviço.

*

Os Demandados, enquanto membros do C.A. do Hospital não podem invocar que os directores-gerais e equiparados podiam usufruir de veículo de e para o local de trabalho, nos termos do disposto no artº 5º -nº2 do Dec.-Lei nº 50/78 para, assim, legitimar o procedimento. Desde logo porque os veículos afectos a esse transporte são “veículos de serviços gerais” e não veículos próprios. E as condições e pressupostos da utilização e afectação dos “veículos de serviços gerais” são bem mais amplos que a utilização de “veículos próprios” que, como já foi referido, é excepcional.

Ficou provado que o Hospital só recebeu, até Março de 1998, uma viatura afecta ao Conselho de Administração (Factos nºs 41 e 43), pelo que a utilização, por um membro do C.A., dessa viatura nas deslocações de e para a sua residência particular esteve legitimidade face ao disposto no artº 5º-nº 2 do Dec.-Lei nº 50/78 e à equiparação, para estes efeitos, dos membros dos C.A. dos Hospitais aos directores-gerais, a qual foi, expressamente, reconhecida pela Tutela conforme o ofício-circular nº 347, de 16.01.95 e ofício nº 1785, de 27.03.95, dirigido à I. G. Saúde. Mas, reafirma-se, **estarmos a referenciar a utilização de viaturas que se encontrem ao serviço de membros do C.A. dos Hospitais – “veículos de serviços gerais” – e não viaturas de uso próprio.**

Assim, a inexistência de viaturas do parque automóvel do Hospital para cada um dos respectivos membros não legitima, como mecanismo de substituição, a autorização de viatura própria com direito ao recebimento de subsídios de viagem nas deslocações em causa nestes autos, **pelo que os pagamentos são ilegais.**

*

Ficou provado que, em resultado das deliberações transcritas nas actas nº 1/89 e 15/89, foram autorizados pelos Demandados, enquanto membros do C.A., pagamentos pelas despesas com o alojamento na cidade de Torres Novas sempre que aqueles aí pernoitavam após o trabalho no hospital, despesas essas que eram directamente facturadas ao Hospital (Factos nº 20, 22, 24).

Tais pagamentos não podem ser legitimados invocando-se equiparação dos membros dos C.A. dos Hospitais aos directores-gerais estabelecida no artº 6º do Dec.-Lei nº 135/96, de 13 de Agosto e, por força de tal equiparação, à habitação por conta do Estado ou ao subsídio de residência que o Dec.-Lei nº 331/88, de 27 de Setembro, atribuiu aos directores-gerais que não tivessem *“residência permanente no local em que estejam sedeados os respectivos serviços ou organismos numa área circundante de 100 Kms”*

Não pode porque:

- 1º Nos termos do artº 1º do Dec.Lei nº 331/88, restringe-se o âmbito subjectivo dos subsídios de residência *“aos titulares dos cargos de director-geral, secretário-geral e de outros a eles expressamente equiparados... (sublinhado nosso);*

- 2º A equiparação que é feita no artº 6º do Dec.-Lei nº 135/96 restringe-se “às competências legalmente atribuídas aos directores-gerais...” sendo abusivo extrapolar-se para a extensão das regalias próprias dos directores-gerais;

É, pois, manifesta a improcedência desta argumentação.

Os encargos com o alojamento em causa não são encargos do erário público porque o domicílio necessário dos membros do C.A., ora Demandados, era Torres Novas pelo que tais encargos são um ónus dos membros do C.A. e só ocorreram porque e enquanto mantiveram as suas residências de origem.

Nos termos da legislação já citada (Dec-Lei nº 519-M/79, 248/94, 106/98) os custos com o alojamento dos funcionários e agentes da Administração só justificam uma compensação quando deslocados da localidade onde habitualmente exercem funções para uma localidade diferente onde tenham de ir efectuar serviço.

- **O que, como evidenciado, não é o caso destes encargos suportados pelo Hospital, ou seja, pelo erário público, pelo que os pagamentos autorizados pelos Demandados a título de alojamento são ilegais.**

A RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA

Uma vez que já concluímos pela ilegalidade dos pagamentos efectuados na sequência das deliberações de Fevereiro e Maio de 1989 resta-nos analisar se tais pagamentos, para além de ilegais, são indevidos.

Conforme já assinalámos, o conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no nº2 do art. 59º da Lei nº 98/97 e impõe que os pagamentos ilegais tenham causado um dano para património público por ausência de contraprestação efectiva.

Ora, face à factualidade dada como provada não se evidencia que por causa de tais pagamentos, o Hospital tenha recebido qualquer prestação adicional que não receberia se os pagamentos não tivessem sido feitos.

As prestações exigíveis aos Demandados enquanto membros do C.A do Hospital eram as que estavam estabelecidas na Lei, designadamente, no Decreto-Regulamentar nº3/88, de 22 de Janeiro, que veio enumerar, definir a natureza e a competência dos diversos órgãos dos Hospitais, concretamente, no Capítulo II, do Conselho de Administração. Tais prestações não se modificam nem deixam de ser exigíveis consoante se utiliza ou não veículo próprio.

Relembre-se aliás, que tais pagamentos só ocorreram porque os Demandados, contrariamente ao estipulado pela Lei, optaram por manter os seus domicílios oficiais de origem. Acresce que as longas deslocações que habitualmente efectuavam de e para o Hospital dificilmente se poderiam traduzir em contraprestações adicionais e compensadoras para o património público. Contraprestações e compensações que, de todo o modo, não se provaram.

- Assim, os pagamentos a que nos vimos aludindo foram pagamentos indevidos porque causaram ao Hospital um dano que é equivalente aos montantes pagos e dados como provados (facto nº30).

*

RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL DOS DEMANDADOS

Demandado F5

Não se provou que o Demandado F5 tenha autorizado qualquer pagamento resultante das deliberações do CA de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989 e também não se provou que este Demandado tenha adoptado ou executado como suas as referidas deliberações (factos não provados nºs 1 e 2).

Deste modo, falece um dos pressupostos da responsabilidade financeira: o nexo de imputação do facto ao agente.

- Do exposto, e sem necessidade de mais desenvolvimentos improcede o pedido formulado relativamente ao Demandado F5 e absolvem-se os herdeiros habilitados do mesmo.

Demandado F4

O Demandado F4 exerceu durante um período muito curto – aproximadamente quatro meses – funções de Administrador – Delegado no Hospital (facto nº4).

Ficou provado que, em data prévia ao início das suas funções, os Demandados F3 e F2 o informaram de que tinha direito aos subsídios em causa neste processo porque o Hospital não dispunha de veículo oficial para si nem instalação para alojamento (facto nº46), procedimento que o Demandado F4 não questionou porque se lhe afigurou ser razoável e regular, dadas as despesas vultuosas do seu veículo que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável no seu vencimento (facto nº47).

Para além deste particular factualismo provou-se que todos os Demandados eram considerados pessoas honestas e idóneas, que o trabalho realizado foi reconhecido como sendo de grande valia e exigiu muitas horas de trabalho e sacrifício pessoal, que, com frequência se estendiam pela noite (factos nºs 60/61/62).

Por outro lado, não se provou que os Demandados sabiam que tais deliberações eram contrárias à Lei e aos regulamentos e que agiram com a intenção de autorizar pagamentos ilegais e indevidos em prejuízo do erário público (factos não provados nºs 4 e5).

Esse é o quadro factual que se impõe observar para aferir se o Demandado F4 agiu com culpa, pressuposto necessário para a verificação da responsabilidade financeira.

Diremos, desde logo que, o dolo imputado na petição inicial ao Demandado está excluído. Porém, não se nos afigura ser de afastar a culpa do Demandado, uma vez que a convicção adquirida da regularidade e razoabilidade dos procedimentos não é idónea a excluir a culpa inconsciente (artº15-b do Código Penal): exigir-se-ia a um gestor hospitalar e, particularmente, a um administrador-delegado, uma actuação mais cuidada, diligente e prudente na afectação de dinheiros públicos.

- **Temos pois, como verificado o elemento subjectivo da responsabilidade financeira – a culpa – pelo que estão preenchidos todos os pressupostos legais para a condenação do Demandado.**

Relativamente à medida da pena, consideramos que existem circunstâncias muito particulares e relevantes que atenuam a culpa do Demandado: as já referidas nos factos nº 60,61 e 62, o diminuto lapso de tempo do exercício de funções no Hospital, a convicção (errónea) da regularidade dos procedimentos, alicerçada e reforçada com o facto das deliberações já datarem de 1989.

O circunstancialismo descrito aconselha a que o Tribunal faça uso da faculdade prevista no art.º 50.º da Lei nº 86/89 e que estava em vigor à data dos pagamentos (1993 e 1994), bem como da possibilidade, face à Lei nº98/97, de redução ou relevação da responsabilidade reintegratória quando se verifique negligência do responsável, (art. 64º nº2).

- **Decide-se, assim, relevar a responsabilidade do Demandado F4 pelos pagamentos indevidos efectuados entre 6 de Dezembro de 1993 e Abril de 1994.**

Demandada F6

A Demandada exerceu funções como Directora Clínica do Hospital entre Fevereiro de 1995 a Dezembro de 1996 (facto nº 6) tendo-se provado que, no início das suas funções, foi informada pelos dois Demandados que constituíam o C.A. que os subsídios de transporte e o alojamento lhe eram devidos com base na deliberação de 14.02.89 a qual segundo aqueles, teria merecido a aprovação da Tutela. (factos nºs 14 e 48).

Provou-se que a Demandada agiu na base da confiança que depositava nos seus colegas da Administração embora, por iniciativa própria, tenha deixado de apresentar despesas de deslocação e alojamento a partir de Julho de 1995 (factos nºs 49 e 50).

Dispensamo-nos de referenciar, de novo, os factos provados comuns a todos os Demandados constantes dos números 60-61-62 e os não provados comuns sob os nºs 4 e 5, a que acresce o facto nº 3, específico desta Demandada: não se provou que a Demandada F6 se tenha recusado a autorizar pagamentos.

As considerações já expendidas a propósito do Demandado F4 sobre a existência ou não do elemento subjectivo são aplicáveis a esta Deman-

dada: também consideramos que o comportamento desta não é enquadrável no que seria próprio de um administrador zeloso e prudente. É certo que a Demandada, por iniciativa própria, deixou de apresentar despesas de deslocação e alojamento logo em Julho de 1995, mas não se apuraram as concretas razões que a levaram a tal procedimento, não se tendo, sequer provado que a Demandada se recusou a autorizar pagamentos.

Daí que consideremos verificada a culpa da Demandada – artº 15º-b) do C. Penal – culpa, porém, muito atenuada pelo circunstancialismo descrito nos factos nºs 60, 61 e 62 e a convicção (errónea) de que o procedimento resultante da deliberação de 14.02.89 tinha merecido a aprovação da Tutela.

Acresce que a Demandada exerceu funções de Directora-Clínica, funções que são essencialmente técnicas, de conteúdo muito próprio – dirigir a acção médica (artº 13º do Dec.-Regulamentar nº 3/88) – funções estranhas à gestão e administração financeira do Hospital pelo que o concreto grau de responsabilização nos pagamentos é, necessariamente menor do que os restantes membros do C.A.

Tendo em atenção os critérios usados por este Tribunal no domínio da Lei nº 86/89 – vigente à data dos pagamentos – para as situações, como a presente, em que o grau de culpa é diminuto e a culpa é atenuada, bem como o disposto no artº.64.º-n.º2 da Lei nº 98/97, justifica-se que o Tribunal releve a responsabilidade em causa.

- Nestes termos, decide-se relevar a responsabilidade da Demandada F6 pelos pagamentos indevidos efectuados entre 9 de Fevereiro de 1995 e 1 de Fevereiro de 1996.

Demandados F7 e F8

Os Demandados constituíam, com o Demandado F2, o C.A. do Hospital a partir de 19 de Dezembro de 1996 e até Março de 1998, o primeiro como Director e Director Clínico (desde 02.12.96) e o segundo como Administrador Delegado (facto nº 15).

A factualidade específica destes Demandados e constante dos nºs 51 a 57 bem como a factualidade comum a todos os Demandados dada como provada e não provada e já referenciada permite-nos considerar que se **verifica o elemento subjectivo da responsabilidade financeira – a culpa dos responsáveis.**

Na verdade, estes Demandados foram confrontados com o teor da resposta dada pelo Director-Geral de Saúde sobre os concretos procedimentos estabelecidos desde 1989 na sequência das deliberações em causa nos autos. Tal resposta foi clara, fundamentada e inequívoca: os subsídios de transportê e o pagamento do alojamento não tinham base legal (factos nºs 54 e 55).

Os Demandados, porém, não fizeram cessar os pagamentos (com excepção do alojamento do Demandado F7) tendo-se provado que, em reunião subsequente do C.A., foi entendido aguardar o resultado da inspecção da Inspecção-geral de Saúde que então decorria (facto nº 56).

O procedimento adoptado pelos muitos do C.A. não é compatível, seguramente, com o que seria adoptado por um administrador zeloso, prudente e cuidadoso: os dinheiros públicos afectos e despendidos nos pagamentos em causa no processo eram, segundo a Tutela ilegais pelo que um administrador prudente e zeloso sanaria ou, pelo menos, suspenderia tais pagamentos até a decisão final da Tutela no âmbito da inspecção em curso.

Assim sendo, não se nos suscitam duvidas sobre a qualificação a dar ao comportamento de manifesta irreflexão e ligeireza destes Demandados: agiram com culpa e negligencia consciente (artº 15-a) do C.Penal).

Relativamente à medida concreta da pena, e face ao circunstancialismo – muito abonatório – quer da personalidade, quer da disponibilidade funcional, quer do mérito do trabalho efectuado que resulta dos factos provados relativamente a todos os Demandados e já descrito;

- tendo em atenção que o grau de culpa imputado aos Demandados não ultrapassa o patamar da negligência;
- tendo em conta que o Demandado F7, alertado para o carácter irregular do procedimento se dispôs, voluntariamente a repor a quantia que recebeu (factos nºs 28 e 53);

- tendo ainda em atenção que o Demandado F8 não recebeu qualquer quantia a título de utilização de veículo próprio ou de alojamento (facto nº 26);
 - tendo, finalmente, em conta o escassíssimo período do exercício de funções em 1996.
- **Decide-se**, ao abrigo do disposto no artº 50º da Lei nº 86/89 – vigente à data dos pagamentos – e ao abrigo do artº 64º-nº 2 da Lei nº 98/97 – aplicável face ao disposto no artº 111º-nº 1 e 5º:
 - **relevar a responsabilidade financeira reintegratória pelos pagamentos autorizados na gerência de 1996;**
 - **e reduzir a responsabilidade nas gerências de 1997 e 1998 para os seguintes montantes a cargo de cada um:**

Gerência de 1997 – 1 100 Euros

Gerência de 1998 – 350 Euros

Demandado F3

O Demandado exerceu funções no C.A. do Hospital desde 14.12.92 a 1.12.96 (facto nº 3) e, quando iniciou funções, foi-lhe transmitido pelo Demandado F1 que o Hospital lhe pagaria o alojamento em Torres Novas bem como lhe pagaria um subsídio de transporte quando tivesse de utilizar a sua viatura de e para a sua residência, de acordo com a deliberação do C.A. de 14.02.89 (facto nº 44).

O Demandado nunca questionou tal procedimento e estava convicto de que o mesmo era regular e fruto de negociação com a Tutela conforme lhe fora transmitido quando iniciou funções (facto nº 45) e veio a informar, no mesmo sentido, subsequentemente, os Demandados F4 e F6 quando iniciaram funções (factos nºs 46 e 48).

O enquadramento factual descrito bem como os factos dados como provados e não provados comuns a todos os Demandados levam-nos à conclusão de que também este Demandado agiu de forma menos cuida-

dosa e prudente que se exigiria a um administrador-delegado e a um director de um Hospital nos procedimentos sindicados nos autos.

Na verdade, eram-lhe exigíveis iniciativas, junto da Tutela (que nada dissera até então) e, mesmo, junto dos serviços do Hospital e ou de outros Hospitais no sentido de avaliar a bondade e a legalidade de uma deliberação assumida pelo C.A. há cerca de três anos e que determinava pagamentos vultuosos e mensais aos membros dos C. Administração.

A passividade demonstrada pelo Demandado não se nos afigura compatível com a diligência própria de um administrador e director de uma pessoa colectiva de direito público, que, embora dotada de autonomia administrativa e financeira é essencialmente financiada por dinheiros públicos (art^{os}. 2^o e 10^o do Dec-Lei n^o 19/88). Acresce que entretanto, já várias circulares e ofícios da Tutela vinham clarificando a utilização de veículos próprios pelos membros dos C. A. Hospitais, designadamente o ofício n^o 347 de 16.01.95, o ofício n^o 583 de 27.03.95 e a circular n^o 38/95, de 09.08.95 sem que se tenha evidenciado qualquer iniciativa do Demandado.

- **Dá-se, pois, como verificado o elemento subjectivo da infracção financeira: o Demandado agiu com culpa, ainda que inconsciente (art^o 15^o-b) do C. Penal.**
 - Tendo em atenção todo o circunstancialismo provados nos n^{os} 60-61-62 que permite configurar o Demandado como pessoa idónea, honesta, muito disponível e de grande valia técnico-profissional.
 - Tendo em conta que agiu com a convicção (errónea) de regularidade dos procedimentos.
 - Tendo, ainda, em consideração que o Demandado repôs, parcialmente, os pagamentos que lhe foram feitos no ano de 1996 a título de despesas com veículo próprio e alojamento (2.138.25€ – facto n^o 29).
 - Usando da faculdade estatuída no art^o 50^o da Lei n^o 86/89 (vigente à data dos factos) bem como o art^o 64^o-n^o 2 da Lei 98/97 (aplicável face ao disposto no art^o 111^o-n^o 5).

- **Decide-se reduzir a responsabilidade financeira reintegratória do Demandado, pelos pagamentos indevidos autorizados nos anos de 1993, 1994, 1995 e 1996 para os seguintes montantes:**

Gerência de 1993 – 500€

Gerência de 1994 – 2 400€

Gerência de 1995 – 2 100€

Gerência de 1996 – 1 600€

Demandado F1

Este Demandado foi director e director clínico do hospital e exerceu funções desde 1.2.89 até Dezembro de 1993 (facto n.º 1) e, nessa qualidade, aprovou as deliberações C.A. de 14.2.89 e 4.5.89 (factos n.ºs 16 e 22).

Tais deliberações estão na génese nos procedimentos instituídos desde então e, pelo menos até Março de 1998, dos pagamentos peticionados e que são ilegais e indevidos conforme já analisado.

Não ficou provado que os Demandados sabiam que tais deliberações eram contrárias à lei e aos regulamentos (n.º 4 dos factos não provados) mas era-lhe exigível, enquanto membro do C.A. e director do hospital actuar e decidir em conformidade com o disposto no art.º 15.º do Dec-Lei n.º 50/78 e com a legislação atinente à atribuição de subsídios de deslocação, concretamente, o Dec-Lei n.º 519-M/79 já referenciado. Exigência acrescida face aos princípios de actuação a que se vinculam os membros dos C. A. dos Hospitais, designadamente, a observação da legalidade de efectivação das despesas (Dec-Lei n.º 19/88 – art.º 6.º - n.º 1-e) e Dec-Lei n.º 155/92 – art.º 22.º).

Ora, a simples leitura das deliberações não evidencia qualquer fundamento legal ou norma pertinente que permitisse defender e sustentar a sua legalidade. São razões de ordem operacional, de conveniência pessoal e funcional e de paralelismo com práticas correntes noutros hospi-

tais que fundamentam, no essencial, a deliberação de 14.2.89. Tais razões são atendíveis e, até, compreensíveis, mas não têm suporte legal e só ocorrem porque, contrariamente ao estipulado na lei, o Demandado não estabeleceu o seu domicílio necessário em Torres Novas.

- **É, pois, culposa a actuação do Demandado, que não agiu com o cuidado exigível a um prudente director de hospital, dando-se como verificado o elemento subjectivo da infracção financeira.**

O Demandado estava convicto que as deliberações eram legais (facto n.º 39) mas tal convicção errónea, ainda que não justifique o seu fundamento atenua a culpa; o mesmo se dirá do facto (n.º 40) da sua convicção se ter reforçado porque a Tutela não tomou qualquer posição (embora o silêncio não deva ser entendido, por um gestor prudente e cuidadoso, com o assentimento da Tutela).

Também é elemento atenuativo da culpa o facto do Demandado estar persuadido, quando aceitou o convite para trabalhar no Hospital, de que haveria viaturas afectas ao C.A. que permitiriam assegurar o transporte entre as suas residências e o hospital (facto n.º 34), bem como as práticas idênticas seguidas noutros hospitais (facto n.º 37)

Os factos provados no n.º 35, 60, 61 e 62 configuram o Demandado como uma pessoa idónea, honesta, muito disponível e de grande valia técnico-profissional.

Todo o circunstancialismo referenciado aconselha a que o Tribunal faça uso da faculdade permitida pelo art.º 50.º da Lei n.º 86/89 e art.º 64.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97 – redução da responsabilidade reintegratória.

- **Do exposto, decide-se reduzir a responsabilidade do Demandado pelos pagamentos indevidos no ano de 1993 para o montante de 400 Euros.**

Demandado F2

Este Demandado exerceu funções no C.A. do Hospital – (Enfermeiro-Director) durante todo o período abrangido nos autos: desde 10.2.89 até

Março de 1998 e, nessa qualidade, aprovou as deliberações do C.A. de 14.2.89 e 4.5.89 (factos n.ºs 2, 16 e 22).

Tais deliberações estão na génese dos procedimentos instituídos desde então e dos pagamentos peticionados e que, conforme já analisado, são ilegais e indevidos.

As deliberações não evidenciam qualquer fundamento legal ou norma pertinente que permitisse defender e sustentar a legalidade dos mesmos. São, como resulta da sua leitura, razões de ordem operacional, de conveniência pessoal e funcional e de paralelismo com práticas correntes noutras hospitais que fundamentam, no essencial, a deliberação de 14.2.89. Não se põe em causa que as razões invocadas sejam atendíveis e, até, compreensíveis, mas não têm suporte legal e só ocorrem porque, contrariamente ao estipulado na lei, o Demandado não estabelecera o seu domicílio em Torres Novas.

Durante todo o período do exercício das suas funções, o Demandado, enquanto membro do C.A., não tomou qualquer iniciativa para a clarificação da legalidade dos procedimentos, embora seja certo que a Tutela tenha emitido circulares e ofícios-circulares sobre a utilização de veículos pelos membros do C.A. como os já referidos ofícios n.º 347, de 16.1.95, ofício n.º 1785, de 27.3.95 e a circular n.º 38/95, de 9.8.95, só para referir o ano de 1995.

Em Junho de 1995 iniciou a D.G. Saúde o trabalho de recolha da documentação no âmbito do inquérito instaurado e que, entre outros, averiguava da legalidade destes pagamentos não se tendo provado qualquer iniciativa do Demandado no sentido de fundamentar a legalidade das deliberações.

Esta passividade manteve-a o Demandado quando confrontado com a resposta negativa do Director-Geral de Saúde às questões suscitadas pelo Demandado F8 em 14 de Março de 1997 (factos n.ºs 54,55,56) não tendo o Demandado suspenso a apresentação das despesas com viagens e alojamento.

O procedimento evidenciado pelo Demandado F2 ao longo de todo o período em análise não é compatível, seguramente, com o que seria adoptado por um administrador zeloso, prudente e cuidadoso: os dinheiros públicos afectos e despendidos nos pagamentos em causa foram

questionados com a instauração do inquérito, foram objecto de uma posição desfavorável pelo D.G. Saúde, pelo que a sua passividade – ainda por cima, era beneficiário dos pagamentos – não se enquadra no “modos operandi” próprio de um diligente membro de um C.A. de um hospital, vinculado à observação e cumprimento da legalidade na efectivação das despesas (Dec-Lei n.º 19/88 – art.º 6.º n.º 1 – c) e Dec-Lei n.º 155/92 – art.º 22.º).

- **É pois, após a actuação do Demandado, por negligência, dando-se como provado o elemento subjectivo da infracção financeira (art.º 15.º - a) do C. Penal), uma vez que não se provou que sabia que as deliberações eram contrárias à lei e aos regulamentos (n.º 4 dos factos não provados).**

A medida concreta da pena impõe que se tome em consideração o circunstancialismo em que o facto ilícito ocorre e se esse circunstancialismo atenua a culpa e a pena.

Assim:

- O Demandado estava convicto que as deliberações eram legais (facto n.º 39), convicção que se reforçou porque a Tutela não tomou qualquer posição face ao envio da deliberação (facto n.º 40).
- O Demandado aceitou o convite para trabalhar no hospital porque estava persuadido de que haveria viatura afectada ao C. A. que permitiria assegurar o transporte entre a sua residência e o Hospital (facto n.º 34), prática que era seguida noutros Hospitais (facto n.º 37).
- O Demandado é pessoa idónea, honesta, muito disponível, com grande capacidade de trabalho e grande valia técnica e profissional (factos n.ºs 35, 60, 61 e 62).

O circunstancialismo provado e descrito aconselha a que o Tribunal faça uso da faculdade prevista no art.º 50.º da Lei n.º 86/89 no art.º 64 – n.º 2 da Lei n.º 98/97 – redução da responsabilidade reintegratória.

- **Do exposto, decide-se reduzir a responsabilidade do Demandado pelos pagamentos indevidos autorizados para os seguintes montantes:**

Gerência de 1993 – 500€

Gerência de 1994 – 2 400€

Gerência de 1995 – 2 100€

Gerência de 1996 – 1 800€

Gerência de 1997 – 1 100€

Gerência de 1998 – 350€

IV - DECISÃO

Atento o exposto, decide-se na 3.ª Secção deste Tribunal:

- 1º **Julgar improcedentes as exceções de prescrição invocadas pelos Demandados F1, F2, F3 e F4;**
- 2º **Julgar improcedente a ilegitimidade invocada pelos habilitados herdeiros do Demandado F5;**
- 3º **Julgar, nos termos do dispostos nos art.ºs 69.º - n.º 1 e 70 da Lei n.º 98/97, parcialmente procedente a excepção de prescrição do procedimento financeiro por responsabilidade reintegratória relativamente aos pagamentos imputados ao Demandado F5 no mês de Dezembro de 1993, absolvendo, nesta parte, os herdeiros habilitados do Demandado F5 nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 493 do C. P. Civil;**
- 4º **Julgar improcedente, por não provado, o restante pedido formulado contra o Demandado F5, absolvendo, em consequência, os herdeiros habilitados do mesmo;**

- 5º **Julgar procedente, por provado**, o pedido formulado contra o Demandado F4, **relevando** porém, a responsabilidade financeira reintegratória nos termos e ao abrigo do disposto no art.º 50.º da Lei n.º 86/89 e 64.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97;
- 6º **Julgar procedente, por provado**, o pedido formulado contra a Demandada F6, **relevando** porém, a responsabilidade financeira reintegratória nos termos e ao abrigo do disposto no art.º 50.º da Lei n.º 86/89 e 64.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97;
- 7º **Julgar procedentes, por provados**, os pedidos formulados contra os Demandados F7, F8, F3, F1 e F2, mas **relevando** a responsabilidade dos Demandados F7 e F8 relativamente aos pagamentos realizados **na gerência de 1996** (art.º 50.º da Lei 86/89 e 64 - n.º 2 da Lei n.º 98/97) e **reduzindo para todos**, a responsabilidade financeira reintegratória nos termos e ao abrigo das invocadas normas;

Em consequência e ao abrigo dos artigos 49.º - n.º 1 e 50.º da Lei 86/89; 59.º - n.º 1 e n.º 2, 61.º - n.º 1, 3 e 5, 63.º, 64.º, 111.º - n.º 4 e 5 da Lei n.º 98/97 **condenam-se tais Demandados a reintegrarem nos cofres públicos nos seguintes montantes e no âmbito das suas gerências:**

a) 1993:

F1	- 400€
F2	- 500€
F3	- 500€

b) 1994:

F2	- 2 400€
F3	- 2 400€

c) 1995:

F2	- 2 100€
F3	- 2 100€

d) 1996:

F2	- 1 800€
F3	- 1 600€

e) 1997:

F2	- 1 100€
F7	- 1 100€
F8	- 1 100€

f) 1998:

F2	- 350€
F7	- 350€
F8	- 350€

Nos termos dos art.ºs 63.º e 64.º da Lei n.º 98/97 e do art.º 497.º do C. Civil vão, ainda, tais Demandados, condenados, solidariamente e no âmbito das suas gerências, na reintegração dos montantes supra-indicados.

Tendo em atenção a medida das respectivas culpas, a responsabilidade solidária do Demandado F1 está limitada a 1.200 Euros (400€X3) e a responsabilidade solidária do Demandado F3 a 3.200 Euros (1.600X2) na gerência de 1996.

As reposições vencem juros de mora legais a partir da data da presente sentença (art.º 94.º n.º 2 da Lei n.º 98/97).

Emolumentos pelos Demandados.

Notifique-se.

Lisboa, 7 de Julho de 2005

O Juiz Conselheiro

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)

ACÓRDÃO Nº 5/2005

AUDITORIA - JULGAMENTO - PRESSUPOSTO PARA A ACÇÃO - PRESSUPOSTOS DA ACÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - RECURSOS - PRORROGAÇÃO DO PRAZO

SUMÁRIO

1. O nº 3 do artº 96º da lei 98/97, 26AGO, que, nos processos da 3ª Secção, só admite recurso das decisões finais proferidas em 1ª Instância, tem em vista fazer confluír num único momento e num único recurso as refutações de todas as decisões que, anteriores a decisão final, esta íntegre ou nela repercutam.
2. Decisões finais, para esse efeito, são as que põem termo à causa, quer a sentença que conhece do mérito, quer as que obstam a que dele se conheça, nomeadamente, em razão do conhecimento de excepções dilatórias.
3. O despacho que decreta a suspensão da instância, por 6 meses, para ser suprida a falta de pressuposto processual e o despacho que, para igual fim, recusa prorrogar esse prazo de suspensão são decisões interlocutórias e não decisões finais, como tais insusceptíveis de recurso, nos termos da norma referida.
4. A sentença que, integrando os referidos despachos, decreta a absolvição da instância, por não ter sido suprida, no prazo concedido, a falta do pressuposto que determinou a suspensão, é uma decisão final e, como tal, recorível.
5. Ao recorrente não pode deixar de reconhecer-se a possibilidade de ver apreciadas questões que, versadas nas decisões interlocutórias, repercutam na decisão final em termos de determinar o seu conteúdo e alcance.
6. O processo de julgamento de responsabilidades financeiras, espécie processual prevista no artº 58º, 1, b) e 3 da lei 98/97, tem como necessário suporte, sem excluir que a esse outros possam equiparar-se, "relatório de auditoria", nos termos e com o conteúdo previstos nos artºs 55º, 2 e 54º, 3, alíneas d) a j) da lei 98/97, relatório que, cumprido o contraditório, à 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, compete aprovar, desse modo concretizando os factos

que tem como evidenciados e os responsáveis e emitindo o seu juízo sobre a qualificação jurídica daqueles.

7. A falta do referido suporte constitui, nessa acção, excepção dilatória inominada, nos termos e para os fins previstos nos art^{os} 288^o, 493^o, 494^o e 495^o CPC.
8. A lei não explicita qual o tratamento que, no seio do Tribunal de Contas, deverá dar-se a relatório de órgão de controlo interno, designadamente da Inspeção Geral de Finanças, remetido ao abrigo do art^o 12^o, 2, b) da lei 98/97, ficando ao critério da entidade destinatária, no caso, a 2^a Secção, dar-lhe o tratamento mais conveniente tendo em vista inseri-lo na lógica, nos parâmetros, nos fins, bem como no quadro de procedimentos a que a sua própria acção obedece.
9. É em função disso e do tipo de acção levada a efeito pelo órgão de controlo interno, dos critérios e métodos seguidos, dos factos descritos, da prova obtida, de estarem ou não indicados os responsáveis, de terem ou não sido ouvidos e da natureza das responsabilidades em presença que a 2^a Secção poderá fazer um juízo sobre a validade e a força de relatório que lhe haja sido dirigido e sobre a forma como há-de suprir as insuficiências de que ele enferme.
10. Havendo sido proposta, na 3^a Secção, acção sob a forma prevista em 6, com base em relatório de órgão de controlo interno, sobre o qual a 2^a Secção, em subsecção ou em plenário, não interveio, e declarada suspensa a instância para ser suprida a falta, mediante a aprovação desse relatório, pela 2^a Secção, o suprimento da falta não fica inviabilizado pela circunstância de a 2^a Secção ter deliberado, não essa aprovação, mas a realização de uma auditoria, dirigida aos mesmos factos, a culminar na aprovação do respectivo relatório, em conformidade com o referido em 6.
11. O prazo da suspensão fixado pelo juiz, com vista ao referido suprimento, é prorrogável, cabendo ao tribunal, no seu prudente arbítrio, tendo em conta as circunstâncias do caso, determinar se o deve prorrogar e por quanto tempo.
12. A margem de discricionariedade de que na matéria goza o tribunal há-de usar-se com adequada ponderação dos art^{os} 265^o e 266^o CPC, aquele afirmando o princípio de que, quando a instância possa ser regularizada, o tribunal deve agir, mesmo oficiosamente, por forma a conformar o processo para que ele realize o seu fim, ou seja, o julgamento da relação material controvertida, este, dentro do que designa de "princípio da cooperação", vincu-

lando os magistrados, as partes e seus mandatários a concorrerem para a realização daquele fim.

Conselheiro Relator
Amável Raposo

Processo nº 1-RO-JRF/05
Sessão de 11 de Julho de 2005

ACÓRDÃO

Acordam, em plenário, os juízes da 3ª Secção:

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo procurador geral adjunto, propôs acção de responsabilidade financeira, contra D1/OUTROS, adiante designados de demandados, invocando que na execução do contrato de gestão celebrado em 10/10/95, entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) e a Sociedade Gestora do Hospital Professor Dr. Fernando Fonseca (Hospital Amadora-Sintra), no período de 1995 a 2000, na qualidade de membros do CA/ARSLVT, incorreram em responsabilidades diversas, umas de cariz reintegratório, no montante de € 79 395 995,52, outras de cariz sancionatório, nos montantes de € 1 995,00 (10º demandado) e € 997,00 (12º, 13º, 15º, 17º, 26º demandados).

A acção foi proposta sob a espécie prevista no artº 58º, I, b) e 3 da, como quando outra se não indique, lei 98/97, 26AGO, tendo o MP juntado, a instruí-la, relatório da Inspeccção Geral de Finanças (IGF) que lhe havia sido remetido pela Mª juiz da 2ª Secção incumbida da área hospitalar, relatório que a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, não aprovara.

A Mª juiz a quem o processo foi distribuído mandou citar os demandados e, recebidas as contestações, entendendo que a falta de aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, em subsecção, constituía excepção dilatória inominada, suspendeu a instância por 6 meses para que o MP providenciasse pelo suprimento da falta.

O MP encetou nesse sentido diligências junto da 2ª Secção e, dentro do prazo que lhe havia sido concedido, veio ao processo requerer a prorrogação do prazo por mais 6 meses, dizendo que, **sobre os factos constantes do relatório da IGF**, a 2ª Secção tinha aprovado a realização de

uma auditoria que, devendo culminar, nos termos da lei, na aprovação de relatório, permitiria suprir o pressuposto processual em falta.

O requerimento foi indeferido pela juiz porque, tendo a suspensão sido declarada para ser aprovado o relatório da IGF, não havia que prorrogá-lo para ser aprovado o relatório da auditoria a realizar pela 2ª Secção. De seguida e nessa conformidade, foi dada sentença a absolver os demandados da instância.

É dessa sentença que o MP, inconformado, agora recorre, concluindo, em síntese, que:

- A) A sentença recorrida integra os factos e fundamentos dos despachos anteriores (o que declarou a suspensão e o que recusou a prorrogação), pelo que o recurso, no seu objecto, os abrange;
- B) Não constitui excepção dilatória que obste ao conhecimento de mérito a falta de aprovação do relatório da IGF por instância colegial da 2ª Secção, pois que o MP pode propor acções de responsabilidade financeira a partir de qualquer relatório, exposição conclusiva ou documento que culminem algum tipo de acção de controlo de legalidade, nomeadamente, relatório de órgão de controlo interno, no caso, da IGF. Decidindo-se em contrário, violaram-se os art's 29.º, n.º 4 e 89.º e, do CPC, os art's 288º, 1, c), 493.º e 494.º, d).
- C) A entender-se de outro modo, *"nada impede, e torna-se, por isso, indiferente, que esse relatório seja concretizado, directamente, sobre a acção do órgão de controlo que a desenvolveu e sobre as conclusões que ele extraiu, ou seja concretizado pela 2ª. Secção, depois de ter tratado tal material como objecto de uma auditoria específica, aprovada, para o efeito, pelo próprio de Tribunal de Contas"*, afigurando-se que este procedimento *"se enquadra melhor nos normativos que na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto contemplam as competências da 2ª. Secção do Tribunal de Contas e as regras processuais atinentes à concretização de auditorias do tribunal e elaboração dos respectivos Relatórios (artigos 5º n.º 1 e) e f); 13.º; 54.º; 55º e 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)"*. Ao indeferir-se a prorrogação do prazo por não se tomar isto em conta, violaram-se, além dessas normas, os art's 279º, 1 e 3 e 514º, 2, CPC.
- D) A decisão que não acolheu o pedido de prorrogação de prazo, porque proferida, na base de uma interpretação inovadora dos art's 54º

e 78º, sem previamente ouvir o MP sobre o fundamento que a determinou, viola o princípio da proibição de decisões surpresa como previsto no artº 3º, 3 CPC.

Por quanto antecede, o MP pede que a decisão seja revogada e substituída por outra que, não julgando verificada a invocada excepção, determine a prossecução do processo para conhecimento do mérito ou que, julgando verificada a excepção, *“prorroque o prazo da suspensão da instância até à conclusão da auditoria (determinada pela 2ª Secção) e efectivação do respectivo relatório para, nos termos legais, se poder dar cumprimento ao despacho de 31/3/2004”* que suspendeu a instância.

Admitido o recurso e notificados os demandados, individual ou conjuntamente se pronunciam quer no sentido da inadmissibilidade do recurso quer no sentido da sua improcedência, no essencial acompanhando o decidido.

Ouvido sobre a suscitada inadmissibilidade do recurso, o MP, fundando-se no n.º 3 do artigo 96º, sustenta que da decisão recorrida cabe recurso.

Colhidos os Vistos legais, cabe decidir.

2. A fundamentação de facto relevante é a seguinte:

2.1 O MP propôs acção de responsabilidade financeira, ao abrigo, na parte adjectiva, dos artºs 54º, 55º, 57º, 58º, 1, b) e 89º.

2.2 Na acção são indicados 26 demandados por, na execução do contrato de gestão celebrado, em 10/10/95, entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) e a Sociedade Gestora do Hospital Professor Dr. Fernando Fonseca (Hospital Amadora-Sintra), no período de 1995 a 2000, terem incorrido, na qualidade de membros do CA/ARSLVT, em responsabilidades diversas, umas de cariz reintegratório, no montante de € 79 395 995,52, quantia a repor pelos demandados, cada um nos valores que a acção indica, outras de cariz sancionatório, nos montantes de € 1 995,00 (10º demandado) e €

997,00 (12º, 13º, 15º, 17º, 26º), tudo com os fundamentos de facto e de direito que o requerimento inicial (RI) especifica.

- 2.3 A acção baseia-se no relatório nº 577/02, de JUN02, que a IGF apresentou, na sequência de inquérito solicitado por despacho, de 16/11/01, do Ministro da Saúde.
- 2.4 Esse relatório, por conter matéria da competência do Tribunal de Contas, veio a ele remetido, sendo presente à juiz da 2ª Secção da área hospitalar, a qual, dando como evidenciados factos constitutivos de responsabilidade financeira, o mandou remeter ao MP, nos termos do nº 2 do artº 76º do Regulamento da 2ª Secção.
- 2.5 Proposta a acção, a juiz da 3ª Secção titular do processo mandou citar os demandados, que a contestaram, por impugnação e por excepção, sobre estas havendo o MP sido ouvido.
- 2.6 Após, a juiz lavrou extenso despacho no qual, nomeadamente, decide as excepções suscitadas pelos demandados dando como improcedentes a incompetência relativa do Tribunal de Contas, a nulidade do requerimento inicial, e a nulidade da falta de contraditório entendida como nulidade inerente ao processo judicial, pois que a falta ocorreu na fase anterior à propositura da acção, havendo deixado em aberto poder esse vício constituir falta de pressuposto processual.
- 2.7 No mesmo despacho, a juiz conhecendo da excepção *“resultante do facto de o Relatório da Inspeção Geral de Finanças não ter sido aprovado pela 2ª Secção”*, julgou-a procedente, qualificou-a como *“excepção dilatória inominada”* e, considerando que *“esta falta não conduz imediatamente à procedência da referida excepção dilatória, devendo o juiz designar prazo para o seu suprimento e suspender nesse entretanto os termos da causa”*, decidiu conceder ao MP o *“prazo máximo de 6 (seis) meses, ficando a instância suspensa por esse período”*.
- 2.8 No mesmo despacho, por nele se haver dado como assente que os alegados responsáveis não foram ouvidos sobre os factos que lhes são imputados no relatório da IGF, foi decidido que a aprovação deste pela 2ª Secção *“implica necessária e previamente o cumprimento do princípio do contraditório, conforme resulta do artº 13º da Lei nº 98/97, bem como seu artº 54º, nº 3, alínea e)”*.

- 2.9 Ainda nesse despacho, a juiz, em razão da apreciação da excepção que determinou a declarada suspensão da instância, deu como prejudicado o *“conhecimento das restantes”*.
- 2.10 O despacho a que se referem os nºs anteriores tem a data de 31MAR04 e foi notificado ao MP em 02ABR04, na mesma data se havendo expedido carta registada a notificar os demandados.
- 2.11 O MP encetou diligências por forma a suprir a referida excepção dilatória, vindo, na sequência delas, o plenário da 2ª Secção a deliberar, em 27MAI04 o seguinte, como se vê da acta: *“A 2ª Secção entende que não pode aprovar relatórios de auditoria de organismos de controlo interno, quando não foram monitorizados os trabalhos de auditoria subjacentes, tal como prevêem as normas de auditoria geralmente aceites”*.
- 2.12 O mesmo plenário, como se vê da respectiva acta, rejeitou, em 08JUL04, uma proposta da juiz da área hospitalar tendo em vista *“a revisão do relatório da IGF de acordo com as normas de auditoria da INTOSAI e da IFAC aplicáveis à «utilização do trabalho de outros auditores»*.
- 2.13 Em requerimento de 29/09/04, o MP requereu a prorrogação do prazo de suspensão por mais 6 meses, justificando esse pedido com o facto de a 2ª Secção não ter ainda dado seguimento às propostas que lhe haviam sido presentes para suprir o pressuposto processual em falta e com o facto de a juiz da área hospitalar ter agendado para a sessão da 2ª Secção de 30/09/04 uma *“proposta de integração no PF/04 de uma auditoria à ARS de Lisboa, de forma a analisar as eventuais infracções financeiras descritas na PI”*.
- 2.14 Em requerimento complementar, de 12/10/04, o MP informou a juiz do processo da aprovação, pela 2ª Secção, na sessão de 30/09/04, da *“inclusão no PF-2004 de uma auditoria relativa à execução, no período de 1995 a 2001, do contrato de gestão do Hospital Amadora-Sintra, dada a enorme relevância financeira (...)”*.
- 2.15 A juiz, ouvidos os demandados sobre o pedido do MP, por despacho de 16/11/04, indeferiu-o por entender que não era de prorrogar o prazo inicialmente concedido com fundamento diverso do que servira para o conceder, mais explicando que, tendo a suspensão sido declarada

*“com vista a uma eventual aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção”, a prorrogação pretendida tinha em vista “auditoria a realizar pela 2ª Secção que **abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial**” (sublinhado nosso).*

- 2.16 E, logo de seguida, por sentença, de 17/11/04, ora recorrida que, no essencial, reafirma e integra os fundamentos e decisões constantes dos despachos de 31MAR04 e de 16NOV04, foram os demandados absolvidos da instância, ao abrigo dos artºs 493º e 494º do CPC, por não ter sido suprida a excepção dilatória inominada que havia determinado a suspensão da instância.
- 2.17 O relatório da auditoria a que se alude em 2.14 e 2.15, in fine, foi aprovado pela 2ª secção, em plenário, na sessão de 30/06/05.
- 2.18 Dão-se como reproduzidos os actos e documentos que, referidos nos pontos anteriores, permitem dar como assentes os factos ora fixados.

3. Vejamos as questões que estão colocadas ao tribunal e a ordem por que hão-de ser resolvidas.

Perante acção de responsabilidade financeira proposta pelo MP com base em relatório da IGF sem que a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, o tenha aprovado, a juiz qualificou essa omissão como excepção dilatória inominada, suspendeu a instância pelo prazo de 6 meses para que fosse suprida a falta e, não tendo sido, indeferiu pedido de prorrogação formulado pelo MP e absolveu os demandados da instância.

O MP impugna esta decisão, por 2 vias essenciais:

- primeira, que a acção está em condições de prosseguir sem que o relatório da IGF seja aprovado pela 2ª Secção;
- segunda, que a exigir-se essa aprovação, ela pode incidir sobre relatório preparado na sequência de auditoria específica da 2ª Secção dirigida aos factos constantes do relatório da IGF, devendo prorrogar-se a suspensão até que a auditoria se conclua e o relatório seja aprovado, o que está em curso, sendo que ao decidir, sem contraditório, não considerar esta forma de suprimento, a sentença violou o princípio da proibição de decisões surpresa.

Os demandados pedem a confirmação da decisão recorrida e, alguns, suscitam a inadmissibilidade do recurso.

Assim postas as coisas, importa, sequencialmente, examinar:

1ª questão: Se é de confirmar a admissão do recurso.

2ª questão: Confirmando-a, se, como requisito de procedibilidade, é de exigir intervenção da 2ª Secção qualitativamente diversa da que, no caso, teve lugar, concretamente, se a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, tem de se pronunciar sobre os factos constantes do relatório da IGF. Não tendo, deverá o processo, de imediato, prosseguir.

3ª questão: Tendo que pronunciar-se, se essa pronúncia postula, como necessário requisito de procedibilidade, a aprovação do próprio relatório da IGF, com a conseqüente recusa da prorrogação do prazo de suspensão ou se, ao contrário, a auditoria que está em curso na 2ª Secção incidindo sobre os factos constantes do relatório da IGF, vindo a culminar, como é suposto, em relatório aprovado, poderá permitir dar como suprida a falta do pressuposto processual. Não podendo, inútil será aguardar pela aprovação do relatório.

4ª questão: Estando a falta do pressuposto em condições de poder ser suprida, se, com o fundamento que dela consta é de confirmar a decisão que, não prorrogando o prazo de suspensão, concluiu pela absolvição da instância ou se deve prorrogar-se a suspensão da instância por forma a poder suprir aquela falta.

Resta ainda a questão relacionada com a anulação do despacho que indeferiu a prorrogação do prazo com o fundamento de se tratar de uma decisão surpresa, análise que é tributária do tratamento da 3ª questão.

4. A ordem que retemos no tratamento da 2ª questão e das subsequentes é não só a que melhor responde à relação de subsidiariedade que intercede do 1º para o 2º pedido que o recorrente formula (ver conclusões do recurso, supra, I, 1.), como também, a que necessariamente supõe que se decida a questão nuclear da exigência ou não de aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, como pressuposto processual, exigência que

subjaz, primeiro, à decisão de suspender o processo, depois de não prorrogar a suspensão e, por fim, de absolver da instância os demandados, questão que, por isso, o recorrente legitimamente erige, nas conclusões que formula, em “*objectivo primeiro do recurso*”.

Em síntese: o que o MP pretende, em primeira linha, não é que a suspensão se mantenha para poder apresentar o relatório aprovado cuja falta levou a decretá-la, mas que se declare a desqualificação como pressuposto processual da aprovação exigida com o consequente prosseguimento imediato da acção. Subsidiariamente, para o caso de não se entender assim, então, pede o MP, que se decrete a prorrogação da suspensão a fim de ser suprida a falta do dito pressuposto.

Havendo as questões sido assim equacionadas no recurso, não vemos razão para, ao decidir, de outro modo as hierarquizar.

1ª QUESTÃO: A admissibilidade do recurso

5. Alguns recorridos alegam por forma a pôr em causa, no todo ou em parte, a decisão que admitiu o recurso:
 - Seja porque já teria transitado, por dela não ter havido recurso, a decisão de suspender a instância para ser suprido o pressuposto processual em falta, falta com que o MP se teria conformado, tendo tentado supri-la e vendo os recorridos como consolidado o despacho de suspensão, abrangendo no trânsito quer a declarada falta do pressuposto quer o prazo concedido para a suprir, passado esse prazo sem que houvesse suprimento, a absolvição da instância, mero acto consequente, não poderia ser autonomamente impugnada e, portanto, a possibilidade de reagir da sentença que a declarou ter-se-ia como precluída;
 - Seja porque as decisões de suspender a instância e de não prorrogar o prazo da suspensão, porque proferidas no uso de um poder discricionário, seriam irrecorríveis, irrecorribilidade, também neste argumento, extensiva ao acto consequente, a sentença.

São argumentos que, ao invés de concorrerem, complementando-se, em favor da inadmissibilidade do recurso, a procedência de um é incompa-

tível com a do outro: se não há o direito de recorrer, não é por inércia que ele se pode ter perdido, mas se se perdeu por inércia é porque o direito de recurso existia.

O MP, sem se pronunciar sobre a qualificação das decisões, implicitamente recusa o seu carácter discricionário quando, em prol da admissibilidade do recurso, refuta que tenha havido inércia que, em razão dela, se tenha processualmente consolidado, primeiro, a aprovação do relatório da IGF como pressuposto processual, segundo, a falta desse pressuposto como fundamento da suspensão da instância, terceiro, o não suprimento dessa falta como fundamento da não prorrogação do prazo da suspensão e, por fim, tudo desaguando, necessária e consequencialmente, na pretendida intocabilidade da absolvição da instância.

Segundo o MP, é desta última decisão, e só dela, que cabe recurso, mas porque ela é tributária das decisões anteriores que integra, a possibilidade de reagir a tais decisões, com a amplitude que resulta das conclusões do recurso, é inquestionável.

6. Exclusivamente à luz do CPC, corpo de normas a que os demandados parecem ater-se, a solução que propugnam, quanto ao trânsito em julgado da decisão que declarou a falta do pressuposto (sobre o prazo de suprimento logo de verâ), afigura-se correcta. O despacho a declarar a suspensão da instância por reconhecer a falta do pressuposto processual e para o suprir seria susceptível de recurso (art^os 678^o e 733^o, CPC) e, não tendo sido interposto, ter-se-ia consolidado como caso julgado formal (art^o 672^o CPC), não estando mais aberto a reapreciação (neste sentido, ver acórdão do STJ de 02/12/93, BMJ 432^o-285). Entendimento que, porém, como acima se disse, prejudica a qualificação desse despacho como proferido no uso de poder discricionário (art^os 679^o e 156^o, 4, CPC), pois se o fosse, seria irrecorrível.

Em suma: consolidado o despacho de suspensão, ficaria definitivamente assente que o processo não poderia prosseguir enquanto a falta não fosse suprida, suprimento que só poderia ter-se como verificado com a aprovação em falta nos termos em que a exigência foi estabelecida. Já em relação ao despacho que nega a prorrogação, o trânsito não poderia afirmar-se pois que este só foi notificado com a sentença que se lhe seguiu e de que foi interposto recurso.

Os demandados argumentam à revelia da lei 98/97, a qual consagra um regime de recursos que se afasta do previsto no CPC e que sobre este, subsidiariamente aplicável, prevalece (artº 80º, a) da lei 98/97).

Diz-se no nº 3 do artº 96º: *“nos processos da 3ª Secção só cabe recurso das decisões finais proferidas em 1ª instância”*.

Esta norma tem, tendencialmente, em vista, como bem observa o MP, na resposta à questão da admissibilidade, “fazer confluir num único momento e num único recurso as refutações de todas as decisões” que, anteriores a decisão final, esta integre ou nela repercutam.

O acórdão do STJ de 01/04/04, procº 04P1261 (www.dgsi.pt), a partir dos artºs 432º, d), 407º, 1, a), 408º, 1, a), 419º, 4, b), c), CPP e 734º, 1, a), d) CPC, formula a distinção entre *“decisão final”* (*“conceito que a lei utiliza em certos casos para a decisão que, após audiência e conhecendo do mérito, põe termo à causa”*) e *“decisão que põe termo à causa”* (*“a que tem como consequência o arquivamento ou encerramento do objecto do processo, mesmo que não se tenha conhecido do mérito”*).

No mesmo aresto, se observa, por um lado, que a decisão final reveste sempre a forma de sentença ou de acórdão, enquanto a decisão que põe termo à causa tanto pode ser um despacho como uma sentença ou acórdão, por outro, que a decisão final é sempre uma decisão que põe termo à causa, mas que esta nem sempre é uma decisão final.

Tendo presente a doutrina desse aresto, vejamos da recorribilidade, primeiro, dos despachos, após, da sentença.

- 7. O despacho que decreta a suspensão e o despacho que nega a prorrogação não são decisões finais nem são decisões que ponham termo à causa:** o 1º suspende a instância por 6 meses com o fundamento de que, faltando um pressuposto processual, deve, diz-se no despacho, *“o juiz designar prazo para o seu suprimento”*, o 2º indefere a prorrogação da suspensão requerida pelo MP.

Só a sentença, retirando consequências da não prorrogação, decreta a absolvição da instância, assim pondo termo à causa.

Neste quadro, os despachos são decisões interlocutórias, como tais não recorríveis, nos termos do artº 96º, 3.

É certo que quando o juiz entende que falta um pressuposto processual, para ele, sob pena de se contradizer, esse entendimento é definitivo. Mas não pode ser isso o que a lei tem em vista quando restringe o recurso às decisões finais, pois que se assim fosse, todas as decisões tomadas teriam de considerar-se finais e, nesse caso, a restrição que se quis introduzir, com o dito artº 96º, 3, perdia sentido.

O que interessa para aferir da recorribilidade ao abrigo dessa norma é a forma como o entendimento do juiz se objectiva, em termos processuais.

Enquanto paira a possibilidade de, suprida a falta do pressuposto, o processo continuar (despacho de suspensão) ou enquanto o entendimento do juiz não culmine na decisão de pôr termo ao processo (despacho de não prorrogação), porque tudo se passa ainda num contexto que releva do que é interlocutório e não do que é final, não há lugar a recurso, nos termos do artº 96º, 3, o que não significa que não possam ser impugnados os despachos no recurso da sentença que, pondo termo à instância, os integra, se admissível.

8. Ao contrário dos despachos, a sentença que absolve da instância é, como se disse, uma decisão que põe termo à causa e, como tal, embora não conhecendo do mérito, decisão final para os fins do transcrito nº 3 do artº 96º.

O que, ao invés de significar discordância com o mencionado aresto do Supremo, toma em consideração que se o conceito de “*decisão final*”, como o Supremo o densifica, é apropriado no contexto das normas de processo civil e penal que o utilizam (nelas trata-se não de enunciar as decisões de que pode interpor-se recurso, mas de regular o regime de subida dos recursos ou a instância que os julga), manifestamente não pode recolher o mesmo sentido e alcance na referida norma da lei 98/97, a qual tem em vista determinar as decisões de que cabe recurso.

Cabendo recurso da decisão que julgue do mérito, nenhuma razão se descortina, muito pelo contrário, para preterir a possibilidade de recurso de decisões que, em razão do conhecimento de excepções

dilatórias ou peremptórias, obstam, em definitivo, ao conhecimento do mérito¹.

Vemos, pois, o conceito de “*decisão final*”, para os fins do artº 96º, 3, a abranger as decisões que ponham termo à causa, quer as que conheçam de mérito, quer as que obstem a que dele se conheça. Ao contrário, a chamada “*decisão interlocutória*” nem conhece de mérito nem tem a virtualidade de pôr termo ao processo.

Num processo, a decisão final, por excelência, é a sentença: proferida que seja, “*fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional do juiz quanto à matéria da causa*” (artº 666º, 1 CPC), como fica juridicamente estabilizada “*a relação material controvertida*” (artº 671º, 1 CPC).

Ao admitir o recurso não apenas da sentença que conheça do mérito, mas de outras “*decisões finais*”, a lei 98/97 toma em consideração que há no processo decisões que determinam, para a relação processual, efeitos similares aos da sentença: a umas a própria lei dá o valor que a sentença tem (“*os despachos que recaiam sobre o mérito da causa*”, artº 671º, 1, in fine CPC, designadamente, o despacho saneador, proferido ao abrigo da al. b) do nº 1 do artº 510º CPC – ver também nº 3, in fine), outras, sem que a relação material tenha ficado estabelecida, determinam a cessação da relação processual constituída, seja por extinção ou por absolvição da instância (artºs 287º e 288º, CPC).

Se estas decisões não fossem passíveis de recurso isso inviabilizaria o direito dos intervenientes processuais a verem apreciada, no processo que encetaram, a relação material controvertida (artº 2º, 1 CPC).

9. Restrito que está o recurso às “*decisões finais*”, assim entendidas, isso tem, pelo menos, como consequências, por um lado, que, enquanto for vedada a interposição de recurso, nem a não interposição nem a prática de actos aparentemente traduzindo aceitação do decidido podem ser

¹ Não sendo tão pacífico tratar como decisão final, para os fins do artº 96º, 3, a absolvição parcial da instância ou do pedido, pois que na parte não absolvida o processo prossegue até à decisão de mérito, o acórdão 01/01/3ª Secção, de 24/01/01, procº nº 2-RO-JRF/00, examinando recurso da absolvição parcial da instância em razão da excepção de litispendência que inviabilizaria o conhecimento de mérito relativamente a parte do pedido, admitiu o recurso, com subida imediata, a fim de, procedendo, o julgamento poder abranger todos os factos.

interpretadas como conformação, expressa ou tácita, seja com o que for, e consequente perda do direito de recorrer nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 681.º CPC, normas, aliás, não aplicáveis ao MP, como decorre do n.º 4, por outro, que não pode deixar de reconhecer-se a quem impugne a decisão final a possibilidade de ver apreciadas questões que ela coloque em razão das decisões interlocutórias que, pressupondo-a, nela repercutam em termos de determinar o seu conteúdo e alcance.

Só após a cessação da suspensão, reconhecida aí como definitiva a falta do pressuposto, erigida a mesma em fundamento da absolvição da instância, e esta declarada, o MP poderia recorrer e só então, não recorrendo, a situação se consolidaria processualmente.

Havendo o recurso sido interposto da sentença e, sendo admissível, fica prejudicada a invocada inadmissibilidade do recurso dos despachos de suspender ou de não prorrogar a suspensão, em razão da discricionariedade de tais decisões, nos termos do art.º 679.º, CPC, o que não significa que em sede de procedência o argumento não deva tomar-se em conta no âmbito da 4.ª questão acima enunciada.

Confirmada a admissão do recurso, passamos ao mérito.

2.ª QUESTÃO: A pronúncia da 2.ª Secção, em subsecção ou em plenário, como requisito de procedibilidade ou pressuposto processual

10. O relatório da IGF foi, pela juiz da área hospitalar, remetido ao MP, nos termos do art.º 76.º, 2 do Regulamento da 2.ª Secção, vindo o MP, com base nesse relatório, a propôr acção de responsabilidade financeira, ao abrigo, entre outros, do art.º 58.º, 1, b), 3.

A juiz entendeu que, sem a aprovação da 2.ª Secção, o relatório da IGF não poderia servir de base à acção proposta pelo MP.

Fê-lo, fundando-se nos art.ºs 29.º, 1, 4, 89.º, 57.º, 54.º, 3, g), 4, 55.º, 1, 2, 78.º, 2, 4, 12.º, 1, 2, b), c) e 58.º e havendo “contra legem”, e mesmo inconstitucional, a interpretação que, firmada no referido art.º 76.º, 2 Reg/2.ªS, pretende que o relatório da IGF não carece de aprovação da 2.ª Secção para servir de suporte à acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do referido art.º 58.º, 1, b), 3.

Como se referiu, não se trata por ora de saber o tratamento que a 2ª Secção deve dar ao relatório da IGF, mas tão só se o relatório da IGF que não teve qualquer intervenção da 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, pode servir de base à acção de responsabilidade prevista no artº 58º, 1, b), 3.

A juiz, erigindo essa falta de intervenção em excepção dilatória inominada, diz que não pode.

O MP diz que pode (supra I, 1. B) e concl. 1 a 6 do recurso) e cita em abono da tese os artºs 29º, 4 e 89º, dos quais não resulta exigência como a que na decisão recorrida se formula.

Os demandados acompanham o entendimento da juiz sustentando, inter alia, que só ele corresponde à letra e ao espírito da lei 98/97, que a falta de intervenção da 2ª Secção *“violaria a reserva de jurisdição do tribunal de contas no julgamento das despesas públicas, ínsita no artº 214º da Constituição (...)”*, que *“se um relatório de auditoria do próprio tribunal de contas tem de ser aprovado pela 2ª Secção, logo por maioria de razão um relatório de auditoria elaborado por um organismo de controlo interno também o deve ser”*, que a 2ª Secção quando aprova um relatório, faz um juízo de evidenciação dos factos, assegura que foi cumprido o contraditório e que o relatório contem os elementos que a lei exige para servir de suporte a acção de responsabilidade financeira.

- 11. Partimos, e é essencial não perder isso de vista, da mesma premissa que a juiz: a acção do MP foi proposta e está consolidada sob a forma de processo de *“julgamento de responsabilidades financeiras”* (artº 58º, 1, b)), o qual, como consta do nº 3, *“visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria elaborados fora do processo de verificação externa de contas”*.**

Examinando as várias *“espécies processuais”* previstas no artº 58º, ver-se-á que, relativamente ao processo autónomo *“de multa”* (nºs 1, d) e 5), e ao processo *“de fixação de débito aos responsáveis ou de declaração de impossibilidade de julgamento”* (nºs 1, c) e 4), a lei não os qualifica como tais em função da natureza do documento que evidencie os factos constitutivos de tais responsabilidades.

Ao contrário, as 2 restantes espécies, o processo “*de julgamento de contas*” (n.ºs 1, a) e 2) e o processo “*de julgamento de responsabilidades financeiras*” são assim qualificados e seguem sob essa forma em função da natureza dos documentos que necessariamente hão-de servir de suporte a tais processos, no 1.º caso, os “*relatórios de verificação externa de contas*”, no 2.º caso, os “*relatórios de auditoria*”, como acima descritos.

Está assim, em parte, resolvido o primeiro núcleo de questões colocadas pelo ilustre recorrente: a acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do art.º 58.º, 1, b), 3, tem como necessário suporte “*relatório de auditoria*”, não podendo, em consequência, ser proposta “*a partir de qualquer outro relatório, exposição conclusiva ou documento que culminem algum tipo de acção de controlo de legalidade*” (supra, I, 1. B)).

12. Falta precisar quais sejam os relatórios de auditoria previstos no art.º 58.º, 3, qual o seu conteúdo e quem os há-de aprovar.

Se analisarmos o art.º 58.º (“*das espécies processuais*”) em ligação com o art.º 57.º que o precede (*relatórios*) e no âmbito da secção I (“*das espécies processuais*”), em que ambos se integram, e se virmos o art.º 57.º com referência às normas de que ele constitui desenvolvimento ou sequência, o art.º 54.º (“*da verificação externa de contas*”) e o art.º 55.º (“*das auditorias*”), a resposta não é difícil.

O art.º 57.º, que seria suposto tratar de todos os textos que poderiam servir de base ou de suporte às espécies processuais previstas no art.º 58.º, só versa:

- Sobre os “*relatórios de verificação externa de contas*”, relatórios de que trata o art.º 54.º e que são o necessário suporte do processo de julgamento de contas (art.º 58.º, 2);
- E sobre os relatórios “*de auditoria*”, relatórios de que trata o art.º 55.º e que são o necessário suporte do processo de julgamento da responsabilidade financeira (art.º 58.º, 3).

Declarada ou literalmente, portanto, sem excluir que a eles outros possam equiparar-se, como foi decidido em relação ao relatório da IGF, desde que aprovado pela 2.ª Secção, os relatórios de auditoria de que trata o art.º 58.º, 3 são os relatórios das auditorias do próprio Tribunal de Contas.

Os relatórios das acções dos órgãos de controlo interno ficaram lá muito para trás, no artº 12º, num contexto que tem apenas a ver com a colaboração que há-de existir entre o Tribunal e os órgãos de controlo interno para que o sistema nacional de controlo funcione com alguma articulação.

O contexto em que se coloca o artº 58º tem a ver com os critérios a que obedece a escolha das várias espécies processuais em que podem efectivar-se responsabilidades.

E, quando o nº 3 do artº 58º alude aos “relatórios de auditoria elaborados fora do processo de verificação externa de contas”, em contraponto com os “relatórios de auditoria elaborados no processo de verificação externa de contas”, claramente revela que está a tomar em conta o contexto dos artºs 54º, 55º, 57º e que, nesse quadro, os relatórios de auditoria que dão lugar às acções do artº 58º, 3 são os previstos no artº 55º, 2, aos quais se aplicam algumas das normas do artº 54º, este directamente dirigido às auditorias para verificação externa de contas, cujos relatórios dão lugar, como se vê do nº 2 do artº 58º, ao processo de julgamento de contas.

A lei não diz o que deva considerar-se auditoria para os fins dos artºs 54º e 55º, nessa matéria implicitamente remetendo para os conceitos geralmente aceites, que às Secções de auditoria cabe integrar, outrossim expressamente se prevendo que é ao juiz da área de responsabilidade que cabe, em cada caso, decidir sobre os métodos e técnicas de auditoria a utilizar (artº 54º, 2, 3, d) e 78º, 4, a))².

Já no que toca ao conteúdo que hão-de ter os relatórios, a lei é muito precisa a estabelecê-lo (al. a) a j) do nº 3 do artº 54º, tratando-se de

² Sobre o conceito, os princípios, os tipos, os métodos e as técnicas de auditoria bem como sobre o conteúdo do respectivo relatório, ver Manual de Auditoria e Procedimentos (MAPTC), aprovado pela Resolução nº 2/99, da 2ª Secção, (Parte II, Cap. I, II e Parte III, Cap. 1 a 4). MANUEL H. FREITAS PEREIRA (Princípios de Auditoria Geralmente Aceites e Tribunal de Contas, Comemorações dos 150 Anos do Tribunal de Contas, Lisboa 2000, pag. 271 ss/) sublinha que “os princípios de auditoria não se confundem com os métodos e técnicas de auditoria”, põe em relevo o papel que a INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), o AICPA (American Institute of Certified Public Accountants) e o IFAC (International Federation of Accountants) tiveram na consolidação dos chamados “princípios de auditoria geralmente aceites”, analisa, à luz deles, a “envolvente legal e regulamentar do Tribunal de Contas” (Lei 98/97 e MAPTC) e conclui que este segue de perto tais princípios e que, em termos de organização e funcionamento, existem condições para a sua aplicação prática.

verificação externa de contas, al. d) a j), tratando-se das auditorias do artº 55º).

Como é precisa a fixar a competência para os aprovar, que cabe, no âmbito da fiscalização sucessiva, à 2ª Secção, seja em plenário (artº 78º, 1, f)), seja em subsecção (artº 78º, 2, a)).

13. Ao aprovar os relatórios de auditoria susceptíveis de ser utilizados pelo MP como suporte da acção de responsabilidade financeira, nos termos dos artºs 57º, 1 e 58º, 1, b), 3, a 2ª Secção, intervindo como órgão colegial, nomeadamente:

- a) Assegura da idoneidade dos métodos e técnicas de auditoria utilizados, os quais, como se disse, cabe ao juiz da área sectorial aprovar, caso a caso, de acordo com os padrões nacional e internacionalmente aceites (artºs 54º, 2, 54º, 3, d), 55º, 2);
- b) Assegura o cumprimento, em relação aos presumíveis responsáveis, do contraditório (artºs 13º, 54º, 3, e), 55º, 2);
- c) Assegura que estão concretizadas as situações de facto e de direito integradoras de infracções financeiras e seus responsáveis (artºs 54º, 3, g), 55º, 2);
- d) Avaliza o juízo que o relatório de auditoria expresse sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, juízo que necessariamente supõe que os factos possam ter-se, nessa fase, como estabelecidos, firmados ou, como diz a lei, "evidenciados", conceito que apela à existência de provas que, podendo não ser plenas, hão-de ser fortes e seguras (artºs 54º, 3, f), 55º, 2 e 57º, 1).

Se é certo que, nos termos do artº 89º, o MP não está vinculado às qualificações jurídicas constantes dos relatórios que a 2ª Secção lhe transmita, por um lado, o objecto do processo, na sua materialidade fáctica, é a 2ª Secção que o delimita ao concretizar os factos, por outro, as avaliações jurídicas que a 2ª Secção faça, pela autoridade de que se revestem, podem ser determinantes no julgamento que a 3ª Secção venha a realizar.

Por isso, como bem observa a juiz do processo, não pode ver-se como inóquo ou indiferente que seja um só juiz a dar como evidenciados determinados factos ou que seja um colectivo de juízes a fazê-lo.

E, estando em causa acção ao abrigo do artº 58º, 3, a qual, como se disse, declaradamente sugere que deva ser suportada em relatório de auditoria com as formalidades das al. d) a j) do nº 3 do artºs 54º, a exigência mínima que pode fazer-se é a de que, verificado o cumprimento do contraditório, a 2ª Secção, como órgão colegial, concretize os factos que tem como evidenciados e os responsáveis e emita um juízo sobre a qualificação jurídica daqueles.

Vista com esse alcance, a exigência de intervenção da 2ª Secção sobre o relatório da IGF, feita na decisão recorrida, afigura-se-nos pertinente e solidamente fundamentada: porque o relatório da IGF não teve essa intervenção, o MP não poderia utilizá-lo como suporte a acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do artº 58º, 1, b), 3. E, por isso, também não merece censura a qualificação dessa falta de intervenção como excepção dilatatória inominada, nos termos das pertinentes normas do processo civil (artºs 288º, 493º e 494º), a obstar ao conhecimento do mérito, enquanto não estiver sanada.

Os argumentos que, em contrário, o MP pretende retirar dos artºs 29º, 4 e 89º (supra, I, 1. B) e concl. 3 do recurso) não colhem:

- Não colhe a invocação do artº 29º, 4, o qual, tendo em conta que ao nível da legitimidade activa nas acções de responsabilidade financeira o MP detem o exclusivo, visa tão só municiá-lo dos elementos de que careça para fundamentar as propor, sob qualquer das espécies do artº 58º, sendo que para a prevista no nº 1, b), 3, é aí e nos artºs 57º, 1, 54º e 55º, como se viu, que se indica que tratamento há-de dar-se, quer aos relatórios de auditoria da 2ª Secção, quer aos que, sendo objecto de tratamento semelhante, possam servir para o mesmo fim. Isto, aparte outros documentos de que o MP entenda servir-se e que lhe hão-de ser facultados nos termos do artº 29º. Em suma: ou o relatório evidencia factos constitutivos de responsabilidade e a sua notificação ao MP decorre do artº 57º, 1, sem prejuízo de o MP poder pedir os processos e documentos que entenda necessários para instruir a acção ou fundar a decisão de arquivamento ou o relatório não evidencia tais factos, não deixando, por isso, de notificar-se ao MP, ao abrigo do artº 29º, 4, para que ele decida se acciona ou não, sem que daí resulte que, para a acção concreta a propor, não tenha que observar os respectivos requisitos³.

³ ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, relacionando os artºs 29º, 4 e 54º, 4, explica que, porque o MP não está vinculado às qualificações jurídicas dos factos constantes dos relatórios (artº

- Não colhe a invocação do artº 89º, porque tendo este também em vista as 4 espécies processuais previstas no artº 58º, a circunstância de nos “relatórios” previstos no artº 89º se incluírem todos os que o MP utilize como suporte das suas acções (o artº 58º alude, especificamente, aos “relatórios de auditoria”, o artº 89º alude, genericamente, a “relatórios”), não significa que o relatório da IGF, no estado em que se encontra, seja o suporte havido como legalmente impreterível da acção que, com base nele, foi posta em curso.

Improcedem, pois, as conclusões 3, 4, 5, 6 do recurso, condensadas em supra, I, 1., B).

3ª QUESTÃO: O tratamento a dar ao relatório da IGF pela 2ª Secção por forma a suprir o pressuposto processual em falta

14. A sentença recorrida, vista em conexão com os despachos que ela integra, sobre a forma de suprir a falta do pressuposto, refere em síntese o seguinte:

- Que o “ inquérito à execução do contrato de gestão Amadora-Sintra”, realizado pela IGF, é uma auditoria, pois na expressão “acções” a que se refere o artº 12º, alíneas b) e c), devem compreender-se as auditorias de qualquer tipo ou natureza”;
- Que, competindo à 2ª Secção, em subsecção, solicitar auditorias aos órgãos de controlo interno, lhe há-de igualmente competir aprovar os relatórios das auditorias que, oficiosamente, esses órgãos lhe remetam;
- Que os artºs 29º, 4 e 57º, 1 não distinguem se os relatórios de auditoria aprovados a remeter ao MP “resultam de auditorias realizadas pela 2ª Secção ou pelos órgãos de controlo interno”;
- Que os artºs 29º, 4 e 57º, 1 têm um alcance mais vasto que os artºs 54º, 4 e 55º, 2, estes abrangendo só os relatórios de auditorias rea-

89º), o que neles se previne é “a notificação obrigatória ao Ministério Público de todos os relatórios de auditoria independentemente do seu conteúdo” bem como a faculdade que o MP tem de solicitar quaisquer outros documentos ou processos. Mas daí não retira que a 2ª Secção não tenha de intervir sobre os relatórios dos órgãos do controlo interno, antes sustenta, parecendo não se cingir à acção do artº 58º, 3, de que cura o presente aresto, que “há-de ser a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, a aprovar os relatórios de auditoria remetidos oficiosamente pelos órgãos de controlo interno” (artº 12º, nº 2, b)” (O Ministério Público junto do Tribunal de Contas no Direito Comparado, Revista do Tribunal de Contas, nº 31, JAN-JUN99, pág. 32 e 40).

lizadas pela 2ª Secção, aqueles “também os relatórios recebidos dos órgãos de controlo interno”;

- e) Que o artº 78º, nº 2, a), ao prever como competência da 2ª Secção “aprovar os relatórios de auditoria”, “não distingue entre os elaborados no seu interior ou os recebidos dos órgãos de controlo interno”; nem faria sentido que os primeiros fossem sujeitos àquela formalidade e estes, não.

E, em conformidade, se conclui que, para que a acção possa prosseguir, é indispensável a aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, falta que, como se vê do despacho de 16/11/04, não poderia ser suprida pela aprovação de relatório de auditoria da 2ª Secção “*que abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial*”, este, por sua vez, baseado no relatório da IGF.

O MP entende, ao contrário, que não se justifica a rigidez exigida para o suprimento da falta do pressuposto e que esse suprimento pode ser concretizado por outras vias, como explana nas conclusões 7 a 15 (supra, I, 1. C)), e em particular na conclusão 8, segundo a qual é indiferente que a aprovação da 2ª Secção incida directamente sobre o relatório da IGF ou sobre relatório preparado pela 2ª Secção, depois de tratado o material incorporado no relatório da IGF.

Os demandados acompanham o decidido.

15. Para conhecer da questão, é necessário tomar em conta que a IGF, como os demais órgãos de controlo financeiro interno (OCI), e o Tribunal de Contas, órgão supremo de fiscalização da legalidade financeira (artº 214º, 1 da Constituição), se inserem no sistema nacional e comunitário de controlo, o Tribunal, órgão externo, num quadro de independência, os órgãos de controlo interno, num quadro de dependência hierárquica, no âmbito dos respectivos departamentos (artº 11º, 3).

Entre os OCI e o Tribunal não há relação de hierarquia, mas a forma como a lei concretiza o “*dever especial de colaboração*” dos OCI com o Tribunal mostra que este tem uma posição de supremacia, em razão da qual, além do mais, os OCI lhe hão-de remeter os relatórios das suas acções, “*sempre que contenham matéria de interesse para a acção do tribunal*” (artº 12º, 2, b)), e este tem a possibilidade de solicitar a “*rea-*

lização de acções” aos OCI *“tendo em conta os critérios e objectivos”* fixados pelo tribunal (artº 12º, 2, c)).

O tribunal recebe, portanto, relatórios dos OCI, nuns casos, al. b), *“por decisão (...) do ministro ou do órgão competente para os apreciar”*, noutros, al. c) *“a solicitação do tribunal”*.

O relatório da IGF veio remetido à 2ª Secção, não ao abrigo do artº 12º, 2, c), mas nos termos do artº 12º, 2, b), o que significa que não teve a 2ª Secção a possibilidade de, previamente, fixar critérios, métodos ou objectivos.

A lei não impõe, por outro lado, que os relatórios remetidos ao tribunal por iniciativa dos OCI devam conter os mesmos elementos dos relatórios das auditorias do tribunal, matéria já explanada a propósito dos artºs 54º e 55º, apenas resultando do artº 12º, 2, b) que eles deverão concretizar *“as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras”*, o que, remetendo-nos para a al. g) do nº 3 do artº 54º, ainda assim omite, como nesta consta, a necessidade de serem identificados os responsáveis. Por isso, também não prevê a lei que os relatórios dos OCI devam ter sido objecto de contraditório antes de remetidos ao Tribunal, contraditório que, como a Mª juiz refere, foi no presente caso preterido.

As insuficiências, maiores ou menores, de que os relatórios dos OCI podem enfermar, em razão do que fica dito, explicam que o legislador tenha evitado estabelecer o tratamento que lhes deva ser dado pelo tribunal, deixando margem a que a entidade destinatária do relatório, no caso a 2ª Secção, decida o que, caso a caso, se mostre mais conveniente tendo em vista inseri-lo na lógica, nos parâmetros e nos fins a que a acção do tribunal obedece, bem como no quadro de procedimentos em que desenvolve a sua própria actividade.

- 16. É em função do tipo de acção levada a efeito pelos OCI, dos critérios e métodos seguidos, da prova produzida, de estarem ou não indicados responsáveis, de terem ou não sido ouvidos, dos factos descritos e da natureza das responsabilidades em presença que se poderá fazer um juízo sobre a validade e a força do relatório ou as suas insuficiências e sobre o tratamento que lhe há-de ser dado pelo Tribunal.**

Dessa análise há-de, nomeadamente, poder concluir-se o que é necessário fazer para que a determinado relatório de OCI possa ser dado tratamento idêntico ao que a lei prevê para os relatórios de auditoria do próprio tribunal, nos termos dos art^{os} 54^o e 55^o, 57^o e 58^o, 3. Ou que outra utilização concreta lhe pode ser dada no âmbito das responsabilidades de fiscalização e de controlo que a 2^a Secção desenvolve.

Desse juízo e análise dependerá, nomeadamente, que um relatório seja tratado como elemento de instrução de verificação interna de conta (art^o 53^o), ou de verificação externa (art^o 54^o), ou de auditoria que o tribunal tenha em curso ou que entenda iniciar (art^o 55^o).

A necessidade de auditoria induzida por relatório dos OCI pode derivar de se entender que é de alargar a averiguação a novos factos ou que, devendo a auditoria incidir sobre os mesmos factos, importa testar ou rever as técnicas e os métodos utilizados.

Neste sentido, compreende-se que a 2^a Secção tenha entendido não poder aprovar o relatório da IGF sem monitorizar os trabalhos subjacentes, como se compreende que, tendo como referência os factos dele constantes, constitutivos de responsabilidade sancionatória e reintegratória, tenha deliberado levar a efeito uma auditoria que é suposto vir a culminar em relatório que, confirmando todos ou parte desses factos, poderá servir de suporte a acção de responsabilidade financeira, nos termos do art^o 58^o, 3.

17. A sentença em recurso considera o relatório da acção da IGF como remetido ao tribunal ao abrigo da al. b) do n^o 2 do art^o 12^o, o que é exacto, mas ao qualificar essa acção como auditoria e o respectivo relatório como relatório de auditoria e ao equiparar tal relatório aos do próprio tribunal para o efeito de aprovação pela 2^a Secção, só assim admitindo poder dar como suprido o pressuposto em falta, a sentença faz uma extrapolação que, em razão do que ficou dito e do que a seguir se dirá, temos como imotivada:

- Nas “acções” da IGF, a que se reporta a al. b) do n^o 2 do art^o 12^o, cabem, por certo, as auditorias de qualquer tipo ou natureza, mas isso não significa que todas as acções da IGF revistam a forma de auditoria e que todos os relatórios hajam de qualificar-se como relatórios de auditoria.

- A acção da IGF está qualificada como “*inquérito*”, instrumento de averiguação e de análise que, a par das auditorias, inspecções, análises de natureza económico-financeira, exames fiscais, sindicâncias, inquéritos, averiguações e procedimentos disciplinares, a IGF está nos termos da lei autorizada a levar a cabo (artº 2º, 1, c),e) do DL 249/98, 11AGO).
- A distinção dessas diversas categorias de “*acções*” que podem ser realizadas com vista ao apuramento de factos juridicamente relevantes só faz sentido porque se trata de acções que, podendo ter pontos comuns, cada uma delas se reveste de aspectos específicos que a diferenciam em relação às outras.
- A não observância do princípio do contraditório, admissível em relação às acções da IGF (artº 12º do DL 249/98), não é compatível com a equiparação do relatório da IGF a relatório de auditoria do Tribunal de Contas, o qual, como decorre dos artºs 13º e 54º, 3, e), há-de integrar o resultado do contraditório⁴, o qual, por isso, se entendeu, e bem, não poder deixar de observar-se.
- Não é, em todo o caso, na base de considerações abstractas, mas no concreto, à luz dos métodos e princípios observados, que há-de qualificar-se ou não como auditoria a acção da IGF. Como é no concreto que se determina o que há-de ser feito para que um relatório sirva de suporte a acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do artº 58º, 3, qualificação e determinação que, em 1ª linha, compete à instância do tribunal incumbida de analisar e dar destino ao relatório⁵.
- Mas ainda que tecnicamente o relatório da IGF possa qualificar-se como de auditoria, nada impede que a 2ª Secção determine as acções complementares a desenvolver para que, em subsecção ou em plenário, possa dar ou não como concretizados os factos que dele constam.

18. Compreende-se que formulada a regra de que a falta do pressuposto processual se consubstancia na falta de aprovação do relatório da IGF

⁴ Isto mesmo reconhece a 2ª S no MAPTC a que se alude na nota 2 (ponto 4.4.1.), nele se dando relevo à função determinante que, a par da defesa, o contraditório desempenha para “permitir o apuramento da verdade em matéria de facto”.

⁵ Como, com propriedade, se escreve no ponto 4.4.1. do MAPTC/2ª S, a que nos vimos reportando: “Considerando que o relatório de auditoria constitui, sempre que haja ilícitos financeiros evidenciados, uma peça instrutória fundamental ao exercício da função de responsabilidades financeiras, o seu conteúdo deverá ser adequado às exigências do processo jurisdicional” (sublinhado nosso).

pela 2ª Secção, daí se tenha retirado como consequência que o suprimento daquela falta necessariamente postula esta aprovação.

Só que o pressuposto não é essa falta de aprovação, mas a falta de intervenção da 2ª Secção, funcionando como instância colegial, relativamente aos factos constantes do relatório da IGF.

Tal intervenção pode consistir na submissão desses factos a uma auditoria do tribunal, a culminar com a aprovação de um relatório, tendo como parâmetros os previstos nas al. d) a j) do nº 3 do artº 54º, relatório que não deixa, em razão disso, de representar a avaliação que a 2ª Secção faz desses factos.

E é isto, e não incidir a aprovação sobre o relatório da IGF ou sobre relatório da 2ª Secção, que verdadeiramente se afigura decisivo para dar ou não como confirmada pela 2ª Secção a aquisição dos factos e dos responsáveis e a qualificação daqueles como infracção financeira.

A circunstância de essa avaliação, ao invés de se bastar com a mera verificação formal e indirecta, assentar numa verificação substantiva e directa, só significa que o pressuposto em falta poderá vir a ser suprido de modo qualitativamente mais exigente: o que se pediu para dar como suprida a falta do pressuposto foi a confirmação dos factos constantes do relatório da IGF traduzida na aprovação deste, o que, com o procedimento em curso, poderá vir a ser disponibilizado é essa mesma confirmação, a partir de uma verificação ou averiguação directa dos factos, factos depois a concretizar no relatório a aprovar.

Dizem alguns demandados que essa aprovação não permitirá suprir a falta do pressuposto pois não pode saber-se qual o conteúdo concreto do relatório.

A objecção não procede: o que a 2ª Secção pode aprovar é sempre incógnita antes de ela se pronunciar. E mais incógnita é, determinando-se no despacho de 31/03/04 que a aprovação do relatório da IGF *"implica necessária e previamente o cumprimento do princípio do contraditório"*, o que não foi havido como motivo para não admitir o suprimento da falta do pressuposto. O que importa é que, partindo-se, como se parte, dos factos constantes do relatório da IGF e levados pelo

MP ao requerimento inicial, o objecto do processo não tem necessariamente que ser alterado, em razão do relatório a aprovar, mas se o for, a admissibilidade de eventuais modificações subjectivas ou do pedido ou da causa de pedir é questão que excede o objecto deste recurso e que apenas poderá ser analisada em presença do relatório que venha a ser aprovado e do que, em razão do seu conteúdo, o MP venha a requerer, tendo em consideração o previsto nos art^{os} 268^o, ss/ CPC.

Procedem, pois, no que se mostram conformes com o que antecede, as conclusões 7 a 15 do recurso, acima condensadas em I, 1, C), com o que ficam prejudicadas as conclusões 16 a 20, acima condensadas em I, 1, D).

Questão 4^a: A prorrogação do prazo da suspensão

19. No despacho de 31/03/04, a fim de ser suprida a falta de *“aprovação do relatório da IGF pela 2^a Secção, o que implica a prévia audição dos responsáveis”*, a juiz concedeu ao MP *“o prazo máximo de 6 (seis) meses, ficando a instância suspensa por esse período”*.

E, no despacho de 16/11/04, perante pedido de prorrogação desse prazo, pelo MP, por mais 6 meses, indeferiu-o com os seguintes fundamentos: *“o que o Ministério Público requer não é a prorrogação do prazo de suspensão da instância com vista a uma eventual aprovação do relatório da IGF pela 2^a Secção deste Tribunal de Contas, mas sim a prorrogação daquele prazo com vista à conclusão de uma auditoria a realizar pela 2^a Secção que abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial. Dito de outro modo: o que o Ministério Público pede é que o Juiz titular destes autos prorogue o prazo de suspensão da instância com outro fundamento do decidido no despacho datado de 31 de Março de 2004, o que é manifestamente de indeferir”*.

O MP sustenta que, tendo em vista, com o pedido de prorrogação do prazo de suspensão, suprir a falta que determinou a suspensão, as razões do indeferimento não procedem.

Os demandados acham que a absolvição da instância deve manter-se por não ter sido dada ou não poder ser dada resposta à exigência que esteve na base da suspensão.

20. A suspensão por 6 meses foi declarada ao abrigo dos artºs 25º, 1 e 265º, 2 CPC.

Diz o artº 25º, 1: *“se a parte estiver devidamente representada, mas faltar alguma autorização ou deliberação exigida por lei, designar-se-á o prazo dentro do qual o representante deve obter a respectiva autorização ou deliberação, suspendendo-se entretanto os termos da causa”*.

E do nº 2 resulta, sem qualquer menção à possibilidade ou não de prorrogar o prazo, que, não sendo a falta sanada dentro do prazo, nuns casos há absolvição da instância, noutros o processo segue como se o réu não deduzisse oposição.

Isto basta para mostrar que a situação de que esta norma cura não é uma verdadeira e própria excepção dilatória, pois que esta, quando não é suprida, conduz necessariamente, quando não haja lugar à remessa do processo para outro tribunal, à absolvição da instância (artºs 288º, 1 e 493º, 2 CPC).

Não se pode, por isso, retirar do artº 25º CPC, que não trata em rigor do suprimento de excepção dilatória, que não possa haver lugar à prorrogação do prazo para suprir o pressuposto processual em falta. Que a ele se tenha recorrido para fundar a suspensão não está em causa, afigurando-se que a suspensão igualmente poderia fundar-se no artº 279º, 1 CPC: *“O tribunal pode ordenar a suspensão quando a decisão da causa estiver dependente do julgamento de outra já proposta ou quando ocorrer outro motivo justificado”* e no artº 279º, 3 CPC: *“Quando a suspensão não tenha por fundamento a pendência de causa prejudicial, fixar-se-á no despacho o prazo durante o qual estará suspensa a instância”*, nada aqui se prevendo sobre a prorrogabilidade ou não do prazo.

Mais decisivas que estas normas para concluir se o prazo há-de ou não prorrogar-se é o, também invocado na decisão, artº 265º, 2 CPC.

Sob a epígrafe *“poder de direcção do processo e princípio do inquisitório”*, o artº 265º CPC insere-se, como o anterior e os subsequentes, na reponderação que o novo CPC entendeu fazer dos princípios do dispositivo e da officiosidade, com o que, como se lê no preâmbulo do diploma que aprova o Código (DL 329-A/95, 12DEZ), se reforçaram os poderes de direcção do processo pelo juiz *“conferindo-se-lhe o poder-dever de*

adoptar uma posição mais interventora no processo e funcionalmente dirigida à plena realização do fim deste”.

Nesta linha, dispõe o nº 2 do artº 265º: *“o juiz providenciará, mesmo oficiosamente, pelo suprimento da falta de pressupostos processuais susceptíveis de sanção, determinando a realização dos actos necessários à regularização da instância ou, quando estiver em causa alguma modificação subjectiva da instância, convidando as partes a praticá-los”.*

No caso, a Mª juiz podendo, como se vê, tomar a iniciativa de suprir a falta do pressuposto junto da entidade competente para aprovar o relatório, a 2ª Secção, entendeu, o que não parece inadequado, dar prazo ao MP para que fosse ele a apresentar o relatório com que deveria ter instruído a acção.

E quando o MP, antes de findo o prazo concedido, se apresentou a pedir a prorrogação, a recusa não se fundou na necessidade de respeitar o prazo que havia sido concedido, mas, como se disse, na circunstância de a falta do pressuposto não poder vir a ser suprida por via da auditoria que a 2ª Secção entendeu levar a efeito sobre os mesmos factos constantes do relatório da IGF. É por isso que a Mª juiz diz que o fundamento do pedido de prorrogação não é o mesmo que o fundamento que determinara a suspensão.

Ora, como se deixou expresso a propósito da Questão 3ª, nada obsta a que, por via da aprovação do relatório de auditoria em curso, o suprimento se faça. E, podendo fazer-se, o fundamento que a Mª juiz utilizou para recusar a prorrogação do prazo é inidóneo, traduzindo-se em erro de julgamento a impedir que o douto despacho e a consequente sentença nessa parte subsistam.

21. Resta decidir se o prazo de 6 meses, inicialmente concedido, é ou não prorrogável, e, sendo, se deve e por quanto tempo prorrogar-se.

Sobre este ponto, o MP insiste agora, na linha do pedido que lhe foi indeferido, que se *“prorroque o prazo da suspensão da instância até à conclusão da auditoria (determinada pela 2ª Secção) e efectivação do respectivo relatório para, nos termos legais, se poder dar cumprimento ao despacho de 31/03/04”* (supra I, 1.).

Os demandados, observando que o MP não obteve a aprovação do relatório no prazo que lhe foi concedido, opõem-se todos à prorrogação, uns parecendo fazê-lo, invocando o artº 25º CPC ou o trânsito da decisão que concedeu o prazo, por terem o prazo judicial como improrrogável, outros, por acharem que, porque proferida no uso legal de um poder discricionário, da decisão de não prorrogar o prazo de suspensão não cabe recurso.

Estando na matéria suficientemente expressas as posições dos intervenientes processuais, é desnecessário ouvi-los de novo.

O artº 144º, 1 CPC distingue entre “o prazo processual, estabelecido por lei” e o “fixado por despacho do juiz” dispondo-se, quanto ao 1º, no artº 147º CPC que: “o prazo processual marcado pela lei é prorrogável nos casos nela previstos”.

Não há, pois, quanto aos prazos fixados por despacho do juiz regra geral estabelecida, entendendo-se que, salvo quando diferente solução se imponha por força da lei ou em razão da natureza do acto ou da diligência a praticar, o prazo fixado pelo juiz é prorrogável e caberá ao tribunal, no seu prudente arbítrio, tendo em conta as circunstâncias do caso, determinar se deve prorrogar o prazo e por quanto tempo⁶.

Por, ao que se julga, ter havido o prazo como prorrogável, a Mª juiz, apesar de ter indicado como máximo o prazo de 6 meses, não foi por isso, como se viu, que excluiu a prorrogação.

Isto, apesar de, para o fim em vista, se afigurar razoável o prazo de 6 meses inicialmente concedido.

Mas dadas as vicissitudes de que os factos dão conta (supra, II, 2.11-2.14), havendo a 2ª Secção concluído dever realizar uma auditoria sobre

⁶ Em processo civil, é pacífica na jurisprudência a prorrogabilidade dos prazos fixados por despacho do juiz. Ver Ac STJ, de 06/12/90, Procº 079934, onde se pondera que despacho que decide sobre a prorrogação de um prazo relevando a falta de cumprimento dentro do prazo anteriormente fixado não ofende o caso julgado porque a prorrogação do prazo judicial é legal, nos termos do artº 147º CPC. Mais longe vai o Ac. STA, de 08/03/05, ao decidir que, havendo o juiz concedido prazo ao recorrente para juntar certidão dos actos impugnados, esgotado o prazo sem que tenha sido pedida prorrogação, não pode ser rejeitado o recurso sem intervenção oficiosa do juiz no sentido de averiguar da existência e conteúdo dos actos impugnados, pois que a imediata rejeição ofende as garantias de cooperação na formação das decisões, de acesso ao recurso contencioso e de tutela judicial efectiva.

os factos descritos no relatório da IGF, que está em vias de ser concluída e cujo relatório pode permitir suprir o pressuposto em falta, havendo manifesta vantagem, num processo que se afigura de alguma complexidade, em poderem aproveitar-se os actos praticados e as decisões consolidadas, justifica-se aguardar pelo relatório, prorrogando-se, para esse efeito, com alguma flexibilidade, o prazo de suspensão.

Solução que, não sendo a que os demandados propõem, não representa para eles ónus desproporcionado e pode permitir, no âmbito da instância constituída, regular em definitivo a relação subjacente, o que não é despidiendo, quer para o tribunal quer para os intervenientes processuais.

É o que, nomeadamente, preconizam os artºs 265º-266º CPC:

- O artº 265º afirma o princípio de que, podendo a instância ser regularizada, o tribunal deve agir, mesmo oficiosamente, por forma a conformar o processo para que ele realize o seu fim, ou seja, o julgamento da “*relação material controvertida*”, a “*tutela judicial efectiva*” ou a “*justa composição do litígio*”;
- O artº 266º, dentro do que designa de “*princípio da cooperação*”, vincula os magistrados, as partes e seus mandatários a concorrerem na realização desse fim.

A margem de discricionariedade de que nesta matéria goza o tribunal, há-de ser usada com adequada ponderação da realização do fim que o processo tem em vista, exigência que de outras normas processuais também promana.

Nestes termos, dando parcial provimento ao recurso, revogam a sentença na parte em que, indeferindo a prorrogação do prazo de suspensão, absolve os demandados da instância e prorrogam a suspensão até que o MP apresente o relatório de auditoria a que se alude em 2.17 e requeira o que, em razão do seu conteúdo, houver por bem, para o que se lhe concede o prazo de 15 dias a partir do trânsito deste.

Junte-se a acta da sessão em que foi aprovado o relatório de auditoria referido.

Sem emolumentos (artºs 16º, 2, 17º, 2 e 20º do RJETC aprovado pelo DL 66/96, 31MAI).

Lisboa, 11 Julho 2005

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Amável Raposo (relator)

Ernesto Cunha

Morais Antunes

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

DECISÃO N.º 23/2005 – SRTCA

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO – CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE BENS – CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – HABILITAÇÃO – RECUSA DO VISTO

SUMÁRIO

1. Para determinar o regime aplicável à contratação que envolva, simultaneamente, empreitada de obras públicas e aquisição de bens, importa calcular o valor dos trabalhos respeitantes à execução (ou, também, concepção) de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, adaptação, beneficiação e demolição de bens imóveis (n.º 3 do artigo 2.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), bem como dos restantes trabalhos que se enquadrem nas subcategorias legalmente previstas (parte final do n.º 3 do artigo 2.º do mesmo diploma).
2. A opção por seguir os procedimentos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ou do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, não é uma mera questão de legalidade formal. Além do Decreto-Lei n.º 59/99 ter uma tipologia de procedimentos diferente, com critérios de escolha e regime diferenciados, regula com muito mais pormenor o conteúdo do contrato e toda a sua execução, desde a consignação da obra à recepção definitiva, passando pelo regime da execução dos trabalhos, pagamentos, mora e incumprimento do contrato de empreitada, garantia da obra, tudo matérias que não são reguladas pelo Decreto-Lei n.º 197/99.
3. Quanto à habilitação necessária para executar o contrato de empreitada de obras públicas, deve ser exigida a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo, a qual terá de ser de classe que cubra o valor global da proposta.

O Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 107/2005
Sessão extraordinária de 02.10.2005

DECISÃO

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de fornecimento e instalação do equipamento dos dois furos de captação de água de Quatro Canadas e Santana, celebrado, em 16 de Agosto de 2005, entre os Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo e J. Paulino, Lda., pelo preço de 439 848,48 , acrescido do IVA.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à aplicabilidade do regime da aquisição de bens e de serviços e quanto à habilitação do adjudicatário para executar o contrato.
3. Relevam os seguintes factos:
 - a) Em reunião de 27 de Janeiro de 2005, o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo deliberou abrir um concurso público internacional tendo em vista a celebração de um contrato de fornecimento e montagem de equipamento electromecânico de potência e comando; fornecimento e montagem de equipamento de tratamento de água por cloro gasoso; construção de linhas de alimentação de energia eléctrica em média tensão e de dois postos de transformação de voltagem 15 000/400 V; construção de dois edifícios de apoio a furos de captação de água com uma área coberta total de 65 m²; construção dos recintos e vedações envolventes dos furos numa área total de 655 m²; construção de condutas adutoras de água entre os furos e a rede pública existente, numa extensão total de 470 m;
 - b) Foi exigido aos concorrentes a posse de alvará das 1.^a, 2.^a, 3.^a, 8.^a e 15.^a subcategorias da 4.^a categoria – instalações eléctricas e mecânicas, da classe correspondente ao valor dos trabalhos a que respeitam (artigo 11.º, n.º 1 alínea *d*) do programa do concurso e ponto III.2.1), alínea *b*) do anúncio);
 - c) De acordo com a proposta escolhida, as actividades envolvidas na execução do contrato têm os seguintes valores:

<i>Capítulos</i>	<i>Valor (euros)</i>	<i>%</i>
1. Estaleiro	1.100,00	0.25
2. Edifício de apoio ao furo de Quatro Canadas	67.189,55	15.28
3. Edifício de apoio ao furo de Santana	66.544,40	15.13
4. Equipamento electromecânico do furo de Quatro Canadas	41.768,93	9.50
5. Equipamento electromecânico do furo de Santana	52.041,00	11.83
6. Posto de Transformação AS de 100KVA e linha de 15 KV do furo de Quatro Canadas	65.450,00	14.88
7. Posto de Transformação AS de 100KVA e linha de 15 KV do furo de Santana	65.450,00	14.88
8. Equipamento de tratamento da água com cloro gasoso do furo Quatro Canadas	27.856,40	6.33
9. Equipamento de tratamento da água com cloro gasoso do furo Santana	27.860,80	6.33
10. Conduta adutora do furo de Santana	24.587,42	5.59
Total da proposta	439.848,48	100.00

d) O co-contratante é titular do alvará de construção n.º 31121, com as seguintes autorizações:

4.ª	Subcategorias	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Categoria Instalações Eléctricas e Mecânicas	Classes	1	1	1		1		2	2		1					1

e) Questionado sobre a falta de exigência, nos documentos do concurso, de alvará de construção com as subcategorias adequadas aos trabalhos especializados a efectuar na obra, designadamente os inseridos na 1.ª categoria (Edifícios e património construído) e na 5.ª categoria (Outros trabalhos), e sobre a habilitação do adjudicatário para executar trabalhos que se enquadram em subcategorias para as quais não está autorizado¹, o Senhor Presidente do Conse-

¹ Ofício n.º 370, de 14-09-2005.

lho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo veio alegar o seguinte²:

«(...) em cumprimento do disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, procederam estes Serviços Municipalizados à elaboração do Programa de Concurso e Caderno de Encargos para o lançamento do Concurso Público, escolhendo o seu regime em função da componente de maior expressão financeira, aquisição de bens e serviços, pois o trabalho a executar era constituído essencialmente por fornecimento e instalação de equipamento electromecânico (70% do valor do contrato).

Em função da escolha do procedimento foi então exigido um alvará de habilitação de concorrentes que traduzisse essa componente de maior expressão financeira (4.ª categoria).

Alertados agora pelo conteúdo da parte final da alínea a) do vosso ofício, verificamos que o Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, pelo qual nos regemos neste concurso, não contempla a exigência referida no n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março (pelo qual não nos regíamos) o que nos induziu em erro.

Em relação à alínea b) do vosso ofício, o n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, estipula que, quando legalmente exigido "os concorrentes devem ser titulares de habilitações ou autorizações profissionais específicas, para poderem prestar determinado serviço". No entanto, o n.º 3 do mesmo artigo diz que pode ser exigido a qualquer momento, prova dessa situação.

Considerando que, por não terem sido exigidas, não foram apresentadas todas as autorizações (1.ª, 4.ª, 5.ª, 8.ª e 9.ª subcategorias da 1.ª categoria e 2.ª, 9.ª, 10.ª e 12.ª subcategorias da 5.ª categoria), propõe-se que os documentos sejam solicitados na presente fase do processo.»

4. Resulta da matéria de facto que a celebração do contrato seguiu o regime do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por o trabalho a executar ser *«constituído essencialmente por fornecimento e instalação de equipamento electromecânico (70% do valor do contrato)»*, sendo que o artigo 5.º do diploma determina que na realização de despesas e na contratação pública que abrangia, simultaneamente, empreitadas de obras

² Ofício n.º 2665, de 06-10-2005.

públicas e aquisição de bens, aplica-se o regime previsto para a componente de maior expressão financeira.

5. Porém, a empreitada de obras públicas tem por objecto:

a) Tanto a execução (ou simultaneamente a concepção) de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, adaptação, beneficiação e demolição de bens imóveis (n.º 3 do artigo 2.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março);

b) Como obras ou trabalhos que se enquadrem nas subcategorias previstas no diploma que estabelece o regime do acesso e permanência na actividade de empreiteiro de obras públicas (parte final do n.º 3 do artigo 2.º do mesmo diploma).

6. Nesta medida, para determinar o regime aplicável, importa calcular o valor dos trabalhos, objecto do contrato, respeitantes à construção de imóveis, bem como dos restantes trabalhos que se enquadrem nas subcategorias legalmente previstas.

6.1 Com base nos valores da proposta escolhida, uma vez que do processo não consta o orçamento do projecto, chega-se à conclusão de que a maior expressão financeira é claramente a relativa à componente de empreitada de obras públicas. Apenas a elaboração dos projectos para licenciamento dos PT's e das linhas de MT (0,5%) é que corresponde à componente de aquisição de bens e de serviços³.

6.2 Sendo assim, a contratação deveria ter seguido o regime jurídico das empreitadas de obras públicas (*cf.* n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho)⁴.

³ *Cfr.* anexo I.

⁴ É certo que também é aplicável o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, mas apenas na parte que estabelece o regime financeiro, não na parte administrativa ou procedimental, como resulta do n.º 1 do artigo 4.º. Esta norma estende às empreitadas de obras públicas os artigos 7.º a 15.º (princípios da contratação pública), 16.º (unidade da despesa), 21.º (alteração da despesa autorizada), 22.º (despesas em mais de um ano económico), 27.º (regime geral da delegação de competências), 59.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, (casos de não exigência de celebração de contrato escrito) e n.º 3 (conteúdo mínimo das propostas e dos documentos

6.3 Cabe deixar claro que a opção por seguir os procedimentos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ou do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, não é uma mera questão de legalidade formal. Além do Decreto-Lei n.º 59/99 ter uma tipologia de procedimentos diferente, com critérios de escolha e regime diferenciados, regula com muito mais pormenor o conteúdo do contrato⁵ e toda a sua execução, desde a consignação da obra à recepção definitiva, passando pelo regime da execução dos trabalhos, pagamentos, mora e incumprimento do contrato de empreitada, garantia da obra⁶, tudo matérias que não são reguladas pelo Decreto-Lei n.º 197/99.

O regime fiscal também é diferente. A taxa do Imposto sobre o Valor Acrescentado é de 4% (artigo 18.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, e verba 2.17 da Lista I – Bens e serviços sujeitos à taxa reduzida, do Código do IVA) e não 15%.

7. Quanto à habilitação necessária para executar o contrato, o n.º 1 artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, dispõe que *«Nos concursos de obras públicas (...), deve ser exigida uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo, sem prejuízo da eventual exigência de outras subcategorias relativas aos restantes trabalhos a executar e nas classes correspondentes»*⁷.

O programa de concurso tipo, aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, estabelece, no ponto 6.2, que o alvará deverá conter:

*«a2) A . . . subcategoria da . . . categoria, a qual tem de ser de classe que cubra o valor global da proposta e integrar-se na categoria em que o tipo da obra se enquadra.»*⁸

que servem de base ao procedimento, no caso de não celebração de contrato escrito), 60.º (dispensa de celebração de contrato escrito), 63.º (contratos celebrados no estrangeiro), 79.º, n.º 1, (competência para a escolha do procedimento pré-contratual e obrigatoriedade de fundamentação dessa decisão) e 205.º (necessidade de aprovação prévia no caso de escolha de procedimento independentemente do valor da despesa e regras relativas à repartição de uma empreitada).

⁵ Matéria que no âmbito do Decreto-Lei n.º 197/99 apenas consta do artigo 61.º

⁶ Artigos 140.º a 242.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

⁷ Mesmo nos contratos mistos em que a componente de maior expressão financeira pertence à aquisição de bens ou de serviços, para a execução das obras é sempre exigível alvará com as subcategorias adequadas (n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

⁸ Em alternativa, pode ser exigida a classificação como empreiteiro geral da categoria adequada, em classe correspondente ao valor da proposta, quando a obra envolva de forma

b) A(s) ... subcategoria(s) da(s) ... categoria(s), na classe correspondente à parte dos trabalhos a que respeite(m), caso o concorrente não recorra à faculdade conferida no n.º 6.3 (indicar as restantes subcategorias necessárias à execução da obra).»

Daqui resulta:

- Deve ser exigida a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo;
- Esta subcategoria terá de ser de classe que cubra o valor global da proposta.

8. Foi exigida, pelo dono da obra, a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo (15.^a subcategoria da 4.^a categoria) e o adjudicatário é detentor de autorização nessa subcategoria⁹.

No entanto, não foi exigida classe que cobrisse o valor global da proposta, pelo que não foi observado o disposto no n.º 1 artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.

E ocorre mesmo que o adjudicatário apenas está habilitado a executar obras, nessa subcategoria, da classe 1, ou seja, até ao valor de 203 000 euros (n.º 1.º da Portaria n.º 1384/2004, de 5 de Novembro, conjugado com o artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 20/2003/A, de 6 de Maio).

9. Em conclusão:

- a) O contrato, tendo a natureza de empreitada de obras públicas, não obedeceu ao respectivo regime jurídico;
- b) O adjudicatário não tem habilitação para executar a obra;
- c) Estas ilegalidades alteram o resultado financeiro, porquanto:

principal a execução de trabalhos enquadráveis nas subcategorias determinantes para a classificação como empreiteiro geral nessa categoria (alínea a1) do mesmo ponto 6.2 do programa de concurso tipo).

⁹ Cfr. Anexo II, onde é feita a comparação entre as subcategorias adequadas à execução da obra, as que foram exigidas pelo dono da obra e as detidas pelo adjudicatário.

- Foi adoptado um procedimento pré-contratual mais demorado e oneroso do que o necessário¹⁰;
- Ao não terem sido exigidas as subcategorias adequadas à execução da obra, foi alterado o universo de potenciais concorrentes;
- O co-contratante, por não ter a habilitação necessária, não assegura que a obra seja realizada nas condições adequadas;
- O custo final da obra será onerado pela aplicação de uma taxa do IVA mais elevada;
- O prazo de garantia da obra é menor.

10. Nos termos da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa do visto a ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro.

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão extraordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto ao contrato em referência.

Emolumentos: € 19,03

Notifique-se.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 20 de Outubro de 2005.

O Juiz Conselheiro

Nuno Lobo Ferreira

¹⁰ De acordo com o princípio da proporcionalidade deve ser escolhido o procedimento mais adequado ao interesse público a prosseguir, ponderando-se os custos e os benefícios decorrentes da respectiva utilização (artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas de obras públicas *ex vi* da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º).

Os Assessores

Fernando Flor de Lima

Carlos Bedo

Fui presente

O Representante do Ministério Público

Joana Marques Vidal

Anexo I

Trabalhos enquadrados em subcategorias		
Categorias	Subcategorias	Valor (euros)
1. ^a - Edifícios e património construído	1. ^a - Estruturas e elementos de betão	27.913,60
	4. ^a - Alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias	35.125,40
	5. ^a - Estuques, pinturas e outros revestimentos	31.994,06
	8. ^a - Canalizações e condutas em edifícios	6.402,00
	9. ^a - Instalações sem qualificação específica	11.880,00
4. ^a - Instalações eléctricas e mecânicas	1. ^a - Instalações eléctricas de utilização de baixa tensão	1.518,01
	2. ^a - Redes eléctricas de baixa tensão e postos de transformação	29.700,00
	3. ^a - Redes e instalações eléctricas de tensão de serviço até 60 KV	99.000,00
	8. ^a - Sistemas de extinção de incêndios, segurança e detecção	9.680,00
	15. ^a - Outras instalações mecânicas e electromecânicas	139.847,13
5. ^a - Outros trabalhos	2. ^a - Movimentação de terras	27.159,00
	9. ^a - Armaduras para betão armado	*5.442,80
	10. ^a - Cofragens	*10.876,48
	12. ^a - Andaimos e outras estruturas provisórias	1.110,00
Subtotal		437.648,48
Trabalhos não enquadrados em subcategorias		
Elaboração do projecto para licenciamento do Posto de Transformação do furo de Quatro Canadas e de ramal de MT		1.100,00
Elaboração do projecto para licenciamento do Posto de Transformação do furo de Santana e de ramal de MT		1.100,00
Subtotal		2.200,00
Total		439.848,48

* Valor estimado por na proposta o custo das armaduras e cofragens se encontrar incluído no custo do betão.

Anexo II

Comparação entre as subcategorias adequadas à execução da obra, as exigidas pelo dono da obra e as detidas pelo adjudicatário

Subcategorias			
	Relativas aos trabalhos a executar	Exigidas nos documentos do concurso	Detidas pelo adjudicatário
1.ª - Edifícios e património construído			
1.ª Estruturas e elementos de betão	•		
4.ª Alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias	•		
5.ª Estuques, pinturas e outros revestimentos	•		
8.ª Canalizações e condutas em edifícios	•		
9.ª Instalações sem qualificação específica	•		
4.ª - Instalações eléctricas e mecânicas			
1.ª Instalações eléctricas de utilização de baixa tensão	•	•	•
2.ª Redes eléctricas de baixa tensão e postos de transformação	•	•	•
3.ª Redes e instalações eléctricas de tensão de serviço até 60 KV	•	•	•
5.ª Instalações de produção de energia eléctrica			•
7.ª Infra-estruturas de telecomunicações			•
8.ª Sistemas de extinção de incêndios, segurança e detecção	•	•	•
10.ª Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração			•
15.ª Outras instalações mecânicas e electromecânicas	•	•	•
5.ª - Outros trabalhos			
2.ª Movimentação de terras	•		
9.ª Armaduras para betão armado	•		
10.ª Cofragens	•		
12.ª Andaimos e outras estruturas provisórias	•		

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

DECISÃO N.º 24/FP/2005

EMPREITADA DE OBRA PÚBLICA — ABERTURA DE CONCURSO PÚBLICO — CONCURSO DESERTO — AJUSTE DIRECTO — PREÇO BASE DO CONCURSO — FALTA DE ELEMENTO ESSENCIAL — NULIDADE — RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO:

- I. A norma da alínea a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, permite recorrer ao ajuste directo desde que o contrato se celebre em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso que ficou deserto.
- II. O preço base do concurso integra “*as condições substancialmente idênticas*” referidas na parte final daquela alínea, na medida em que é determinante na formação da vontade dos eventuais concorrentes, pois ele funciona como critério para aferir se os valores constantes das propostas devem ser tidos por consideravelmente altos ou anormalmente baixos.
- III. Daí que o valor de adjudicação da empreitada não pudesse afastar-se, de forma significativa, do preço base do concurso inicialmente aberto, sob pena de se subverter o regime jurídico do concurso público, caso se admitisse a contratação da mesma empreitada, mediante ajuste directo, por um montante que excede, em 24,96%, o mencionado preço base.
- IV. Não se mostrando preenchidos os pressupostos de que o legislador faz depender a utilização do ajuste directo, com base na alínea a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99, a celebração do contrato devia ter sido precedida de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio (art.º 48.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), do citado DL n.º 59/99).
- V. A falta de um elemento essencial do acto de adjudicação, decorrente da preterição do concurso legalmente obrigatório, determina a nulidade desse acto e do contrato posteriormente celebrado, nos termos dos art.ºs 133.º, n.º 1, e 185.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo. E, por força da alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a nulidade é impeditiva da concessão, ao contrato, do visto do Tribunal de Contas.

DECISÃO N.º 24/FP/2005

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 17 de Novembro de 2005, da Secção Regional da Madeira, apreciou o processo respeitante ao contrato da empreitada de “*Concepção/Construção do Interceptor do Curral das Freiras*”, celebrado, em 3 de Agosto de 2005, entre a Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais (SRARN), e a sociedade “*Socopul – Sociedade e Obras de Construções e Obras, S.A.*”, pelo preço de € 2.374.407,48, acrescido do IVA.

I - Os Factos

Com interesse para a decisão a proferir, a análise do processo permite destacar a seguinte factualidade:

- a) Por anúncio publicado no Diário da República (DR), III série, n.º 151, de 29 de Junho de 2004, e Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II série, n.º 117, de 16 de Junho de 2004, a Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais lançou um concurso para a realização da empreitada de “*Concepção/Construção do Interceptor do Curral das Freiras*”.
- b) A obra então posta a concurso foi lançada no regime remuneratório da empreitada por preço global.
- c) O ponto VI 4) do referido anúncio indicava, como preço base do concurso, o montante de € 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil euros), excluído o IVA.
- d) A este procedimento não se apresentaram concorrentes, tendo, por isso, ficado deserto, conforme refere a acta do acto público do concurso, datada de 14 de Setembro de 2004.

- e) Por esse facto, a “*comissão de abertura do concurso*” propôs superiormente a realização de um ajuste directo, o qual foi autorizado por despacho do Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais, de 7 de Outubro de 2004, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, na redacção introduzida pelos artigos únicos da Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, e do DL n.º 159/2000, de 27 de Julho.
- f) No âmbito do ajuste directo, foram, por ofícios convite de 12 de Outubro de 2004, consultadas sete empresas, aí se fazendo referência ao preço base de € 1.900.000,00, inicialmente apontado para o concurso público (cfr. o ponto 6 do convite).
- g) Dos sete empreiteiros contactados, apenas respondeu a firma Socopl – Sociedade de Construções e Obras, S.A., com uma proposta no valor de € 2.374.407,48, sem IVA.
- h) Por Resolução do Conselho do Governo Regional da Madeira, de 25 de Maio de 2005, a empreitada foi adjudicada à referida empresa, pelo preço de € 2.374.407,48, ou seja, por um montante que excede, em 24,96%, o preço base do concurso público que ficou deserto.
- i) Quanto à legalidade da decisão de recorrer ao ajuste directo, com base na alínea a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, a SRARN argumentou que *“a presente empreitada foi adjudicada por ajuste directo com consulta promovido em momento subsequente ao do concurso público que foi aberto para a realização desta mesma empreitada e que ficou deserto, assentando a sua utilização nos elementos de conexão legalmente exigíveis, isto é, na manutenção de condições contratuais substancialmente idênticas em ambos os procedimentos, fazendo-se uma auscultação ao mercado, consultando-se sete empresas, de forma a encontrar uma entidade que estivesse disposta a contratar pelas melhores condições para o interesse público, sendo que esta solução pareceu-nos integralmente compatível com os princípios e regras aplicáveis à contratação pública, uma vez, que foram integralmente preenchidos os requisitos exigidos pela invocada norma legal.”*

II – O Direito

Em matéria de direito, mais concretamente sob a perspectiva do regime jurídico do contrato administrativo de empreitada de obra pública, e tendo em vista apreciar a legalidade do contrato em apreço, importa reter que, na situação vertente, a escolha do outorgante particular foi antecedida de ajuste directo, o que suscita a questão de saber se, face aos elementos constantes dos autos, estão preenchidos, ou não, os pressupostos de que o legislador faz depender a utilização desse procedimento, com base na alínea a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

O primeiro aspecto a destacar é o de que, na formação do contrato de empreitada de obra pública, as entidades adjudicantes devem observar as regras consagradas no DL n.º 59/99, de 2 de Março, não podendo ser adoptados procedimentos diferentes dos nele fixados, excepto quando previstos na lei (cfr., ainda, o art.º 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas por força do seu art.º 4.º).

No respeitante aos procedimentos conducentes à celebração do referido contrato, a primazia do concurso público é salientada no art.º 47.º, n.º 1, daquele DL n.º 59/99, onde, igualmente, o legislador concede à entidade adjudicante a faculdade de optar por outro procedimento que não aquele, desde que o faça nos casos tipificados no mesmo diploma legal. Em concreto, a escolha do procedimento a seguir na selecção do co-contratante faz-se, em regra, em função do valor estimado do contrato a celebrar, cumprindo, para o efeito, o esquema traçado pelo art.º 48.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 59/99, ou então atendendo às circunstâncias que, independentemente daquele valor, justifiquem o recurso ao concurso limitado com publicação de anúncio, ao concurso limitado sem publicação de anúncio, ao concurso por negociação ou ao ajuste directo, nas situações especificamente enquadráveis, respectivamente, nos art.ºs 122.º, 129.º, 134.º e 136.º, todos do mesmo DL n.º 59/99.

Quanto ao concurso público (e ao concurso limitado com publicação prévia de anúncio), resulta das alíneas a) e b) do n.º 2 do citado art.º 48.º que deve ser utilizado quando o valor estimado do contrato iguale ou exceda € 124.699,47. No entanto, a adaptação à Região Autónoma da Madeira do DL n.º 59/99, de 2 de Março, operada pelo DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio, obriga a acatar o disposto no art.º 3.º deste diploma regional, nos termos do qual *“aos valores que determinam a*

escolha dos procedimentos de contratação definidos no n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, é aplicado na Região Autónoma da Madeira um coeficiente de 1,35”.

Posto isto, relevante aqui e agora é que o art.º 136.º do DL n.º 59/99, no seu n.º 1, admite o ajuste directo, seja qual for o valor estimado do contrato, em cinco casos enunciados em outras tantas alíneas, isto a par dos contemplados nas alíneas d) e e) do n.º 2 do art.º 48.º e no art.º 26.º, ambos daquele diploma legal. O fundamento deste procedimento reside, em geral, na desnecessidade de, em despesas de pequena expressão financeira e em situações de urgência ou de protecção de interesses legalmente tutelados, alongar e burocratizar a adjudicação com o formalismo de outros procedimentos mais solenes.

Na situação em análise, invocou-se, como antes se referiu, a alínea a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99, pelo que a questão formulada radica essencialmente num problema de interpretação da norma insita a essa alínea, cujos termos consentem recorrer ao ajuste directo *“quando em concurso público ou limitado aberto para adjudicação da obra não houver sido apresentada nenhuma proposta ou qualquer proposta adequada por se verificarem as situações previstas nas alíneas b), c) e) e f) do n.º 1 do art.º 107.º e o contrato se celebre em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos de concurso”*.

Na aplicação da alínea a) do n.º 1 do citado art.º 136.º, sendo pacífico o entendimento de que as condições nela enunciadas são de verificação cumulativa, impõe-se salientar que a linha jurisprudencial seguida pelo Tribunal de Contas, tanto na 1.ª Secção, como na Secção Regional da Madeira, é uniforme no sentido de considerar que o preço base do concurso ou o valor estimado do contrato integram elementos essenciais do contrato e, como tal, *“as condições substancialmente idênticas”*, a que se reporta a parte final daquela alínea (cfr., entre outros, o Acórdão n.º 18/01-Mar.27-1ª S/PL, proferido no Recurso Ordinário n.º 14/2001).

Essa jurisprudência põe em destaque que a indicação do preço base do concurso (ou do valor estimado do contrato) assume grande relevância externa, ao nível da formação da vontade dos empreiteiros destinatários, pois ele funciona como critério para aferir se os valores constantes das propostas devem ser tidos por consideravelmente altos ou anormalmente baixos. Na verdade, com a apresentação das propostas, os concorren-

tes respondem ao convite da Administração e revelam a sua adesão às condições em que aquela unilateralmente declarou estar na disposição de adjudicar a empreitada, através do preenchimento de determinadas cláusulas deixadas em aberto pela entidade pública, designadamente o preço, devendo ter presente que o dono da obra não pode adjudicar a empreitada “quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso”, por força do art.º 107.º, n.º 1, alínea b), do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Logo, no estrito respeito pelos princípios da transparência, da concorrência e da publicidade, previstos nos art.ºs 8.º e 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, revela-se essencial que os eventuais concorrentes fiquem, desde logo, cientes de que o valor das respectivas propostas não poderá apresentar uma grande variação relativamente à estimativa de custos considerada pelo dono da obra, dada a sua importância no exercício do direito de não adjudicar, por parte do dono da obra.

É nesta perspectiva que tem de ser entendida a declaração da SRARN de que “o preço base do concurso é de € 1.900.000,00”, e, perante o resultado do concurso público, aceitar a decisão de manter o referido preço em sede de ajuste directo, conforme lembra o ofício enviado às empresas contactadas, a estabelecer, pelo menos do ponto de vista formal, condições contratuais idênticas em ambos os procedimentos, em particular no tocante ao preço base, visando preencher um dos principais elementos que permitem passar do concurso público para o ajuste directo, nos termos do art.º 136.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 59/99.

Contudo, numa situação marcada pela exigência legal do concurso público, como a presente, a despesa relativa à obra só poderia ser autorizada mediante ajuste directo, em momento subsequente ao do concurso, se fosse admitida a desproporção que existe entre o preço da adjudicação e o preço base do concurso, a qual, face à ausência de factores económicos ou outros que ajudem a explicar um tal desajustamento, só poderia ser compreendida à custa dos princípios que enformam a contratação de empreitadas de obras públicas, designadamente do princípio da livre concorrência, cuja essência acentua a importância de garantir o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, de que o concurso público é expoente máximo (cfr. o art.º 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho).

Com efeito, seria abusivo, senão mesmo fraude à lei, sustentar que o legislador quis proteger situações como aquela que resulta dos autos, se porventura prevalecesse o propósito de tolerar a adjudicação, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do invocado art.º 136.º, sem cuidar das razões que determinaram a ineficácia do procedimento inicialmente aberto, porquanto o concurso público ficava completamente desguarnecido e tornar-se-ia numa mera aparência, deixando de cumprir o papel de legitimação da escolha do co-contratante. Do que se tratava, afinal, era de desvalorizar a compensação económica da empreitada posta a concurso para, de seguida, cair no ajuste directo, ainda que com consulta, na tentativa de atenuar a preterição de regras concorrenciais.

Logo, como é óbvio, para apurar a legalidade do ajuste directo sustentado na alínea a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99 e verificar que o concurso foi incapaz de, na situação concreta, cumprir o fim a que se destina (encontrar o co-contratante que melhor satisfaça o interesse público que determinou a sua abertura), importante é concluir que a entidade adjudicante lançou a empreitada em condições contratuais susceptíveis de gerar uma efectiva concorrência, levando, para o efeito, ao conhecimento dos potenciais candidatos tudo aquilo com que podiam contar, incluindo um preço base realista e fiável, pois só assim ele pode ser, não só a referência para os valores das propostas a apresentar, como também a bitola por onde se afere se os preços são consideravelmente altos. Caso contrário, não se trata de um concurso público.

Nesta linha de orientação, atenta a matéria de facto conhecida na situação vertente, o que melhor caberia perguntar era se o preço base contemplava todos os trabalhos em qualidade e quantidade necessários à construção da obra, pois a SRARN não poderia ignorar, num primeiro momento, o sinal dado pelo mercado quando o concurso público ficou deserto, e, posteriormente, o resultado financeiro do ajuste directo, onde apenas um dos sete empreiteiros convidados respondeu à consulta, e com uma proposta bastante acima do preço base.

Deste modo, os resultados obtidos, quer no concurso, quer no ajuste directo, tendem a desacreditar o referido preço base, o que leva a propugnar que este ficava a quem do custo real da empreitada, não sendo, em consequência, suficientemente atractivo para as empresas de obras públicas se interessarem pela disputa do contrato. Assim, a SRARN, em vez de adjudicar a empreitada no ajuste directo, devia ter revisto, de forma tão rigorosa quanto possível, a estimativa do respectivo custo, de

maneira a evitar a subversão das formas procedimentais de escolha dos co-contratantes da Administração, e acautelar, sob o ponto de vista da gestão orçamental do serviço público, a capacidade financeira necessária para realizar a obra, na medida em que não é indiferente prever gastar € 1.900.000,00 ou € 2.374.407,48.

Dáí afigurar-se claro que a opção, de almejar compensar a falta de credibilidade do preço base com o ajuste directo, peca por não ponderar uma das finalidades associadas ao concurso, muito particularmente a de permitir a satisfação do interesse público específico da forma mais vantajosa possível através da concorrência. Com efeito, muitos poderiam ter sido os que não se candidataram à execução da obra perante o irrealismo do preço base divulgado no procedimento concursal. Por outro lado, se o preço base tivesse sido bem calculado, torna-se plausível admitir a possibilidade de haver outros interessados no concurso, não sendo de descurar a hipótese de apresentarem propostas economicamente mais vantajosas, do que aquela que foi escolhida.

Aliás, convém referir, em sintonia com o entendimento maioritariamente sufragado pela doutrina, que, havendo dúvida sobre a interpretação das regras procedimentais, a Administração deve optar pela solução que mantenha a integridade do concurso e a maior base de escolha em concorrência no sector das obras públicas. E isto consegue-se preferencialmente, em sede de formação do contrato administrativo, através do concurso público, onde o dono da obra, num ambiente de confiança e transparência, faz apelo à concorrência, e admite que vários interessados disputem a celebração do contrato, sem tomar a iniciativa de limitar o universo em que irá seleccionar o futuro co-contratante.

Não é, pois, possível recorrer ao ajuste directo com fundamento na alínea a) do n.º 1 do invocado art.º 136.º do DL n.º 59/99, quando, na sequência de concurso público que ficou deserto, a proposta da adjudicatária se afasta consideravelmente, em termos de valor, do preço base do concurso, porquanto a admissibilidade do ajuste directo depende, entre outros pressupostos, de o dono da obra manter substancialmente idênticas as condições contratuais em que pretendia adjudicar a empreitada, mediante concurso público.

Dáí que, contrariamente àquilo que se verificou, o valor pelo qual foi adjudicada a presente empreitada não pudesse afastar-se, de forma significativa, do preço base anunciado no procedimento inicialmente

desencadeado, sob pena de se subverter o regime jurídico do concurso público, caso se admitisse que a mesma empreitada fosse adjudicada, posteriormente, ao abrigo do art.º 136.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 59/99, de 2 de Março, no âmbito de um procedimento menos solene, por um montante que ultrapassa, em 24,96%, o mencionado preço base.

Nesta linha de raciocínio, atento o valor da despesa envolvida, o procedimento legalmente exigível para a sua realização seria o concurso público ou o concurso limitado com publicação de anúncio, de acordo com o preceituado no art.º 48.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), do DL n.º 59/99, de 2 de Março, cuja falta torna nulo o acto de adjudicação e o contrato posteriormente celebrado, nos termos dos art.ºs 133.º, n.º 1, e 185.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo. E, por força da alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a nulidade é impositiva da concessão, ao contrato, do visto do Tribunal de Contas.

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 da empreitada de *“Concepção/Construção do Interceptor do Curral das Freiras”*, celebrado entre a Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, e a sociedade *“Socopul – Sociedade e Obras de Construções e Obras, 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.

São devidos emolumentos, no montante de € 19,02.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 17 de Novembro 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,

Orlando de Andrade Ventura da Silva

Proc.º n.º 78/2005 – Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais.

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 Julho e Dezembro 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

ADJUDICAÇÃO	
Sentença nº 14/2005.....	437
AJUSTE DIRECTO	
Acórdão nº 139/2005.....	419
Acórdão nº 154/2005.....	420
Acórdão nº 7/2005.....	436
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão n.º 171/2005.....	422
Acórdão n.º 184/2005.....	422
Acórdão n.º 27/2005.....	429
Acórdão nº 139/2005.....	419
Acórdão nº 164/2005.....	420
Acórdão nº 188/2005.....	423
Acórdão nº 198/2005.....	424
Acórdão nº 220/2005.....	424
APRECIACÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 164/2005.....	420
AUTARQUIA LOCAL	
Acórdão nº 133/2005.....	419
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
Acórdão nº 133/2005.....	419
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 198/2005.....	424
AVISO DE ABERTURA	
Acórdão nº 188/2005.....	423
CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA	
Acórdão nº 164/2005.....	420
Acórdão nº 27/2005.....	429
CAPACIDADE TÉCNICA	
Acórdão nº 164/2005.....	420
CERTIFICADO DE HABILITAÇÕES	
Acórdão n.º 171/2005.....	422
CITAÇÃO	
Acórdão nº 6/2005.....	435
CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 220/2005.....	424
COMPETÊNCIA	
Acórdão nº 133/2005.....	419

CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão n.º 133/2005	419
Acórdão n.º 166/2005	421
CONTRATO DE EMPREITADA	
Sentença n.º 14/2005.....	437
CULPA	
Acórdão n.º 7/2005	436
Sentença n.º 14/2005.....	437
EMPREITADA DE CONCEPÇÃO CONSTRUÇÃO	
Acórdão n.º 139/2005	419
Acórdão n.º 220/2005	424
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n.º 171/2005	422
Acórdão n.º 184/2005	422
Acórdão n.º 139/2005	419
Acórdão n.º 154/2005	420
Acórdão n.º 164/2005	420
Acórdão n.º 188/2005	423
Acórdão n.º 220/2005	424
Acórdão n.º 27/2005	429
Acórdão n.º 28/2005	430
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n.º 166/2005	421
FALTA DE CUIDADO E ZELO	
Acórdão n.º 7/2005	436
FALTA DE REMESSA DE DOCUMENTOS PEDIDOS	
Sentença n.º 12/2005.....	437
FORMALIDADE ESSENCIAL	
Acórdão n.º 154/2005	420
Acórdão n.º 166/2005	421
HABILITAÇÃO A CONCURSO	
Acórdão n.º 171/2005	422
INDEFERIMENTO LIMINAR	
Acórdão n.º 6/2005	435
INFORMAÇÃO DE CABIMENTO	
Acórdão n.º 19/2005	429
MARCAS E PATENTES	
Acórdão n.º 184/2005	422
MEDIDA DA SANÇÃO	
Sentença n.º 12/2005.....	437
NULIDADE DO ACTO	

Acórdão nº 154/2005.....	420
Acórdão nº 166/2005.....	421
PENA DE MULTA	
Acórdão nº 7/2005.....	436
PONDERAÇÃO DE SUBFACTORES	
Acórdão nº 28/2005.....	430
PRAZO	
Acórdão nº 198/2005.....	424
PRESSUPOSTO PARA A ACÇÃO	
Acórdão nº 6/2005.....	435
PRESSUPOSTOS DA ACÇÃO DE RESPONSABILIDADE	
FINANCEIRA	
Acórdão nº 6/2005.....	435
PRESSUPOSTOS DA INFRAÇÃO	
Sentença nº 12/2005.....	437
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 19/2005.....	429
PRINCÍPIO DA COADJUVACÃO	
Sentença nº 12/2005.....	437
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE	
Acórdão nº 28/2005.....	430
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
Acórdão nº 28/2005.....	430
PRINCÍPIOS DE DIREITO PENAL	
Acórdão nº 7/2005.....	436
PUBLICIDADE DE CONCURSO	
Acórdão nº 188/2005.....	423
RECURSO ORDINÁRIO	
Acórdão nº 19/2005.....	429
Acórdão nº 27/2005.....	429
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 133/2005.....	419
Acórdão nº 154/2005.....	420
Acórdão nº 166/2005.....	421
Acórdão nº 27/2005.....	429
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 6/2005.....	435
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 7/2005.....	436
Sentença nº 14/2005.....	437
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA	

Acórdão n.º 171/2005	422
Acórdão n.º 184/2005	422
Acórdão n.º 139/2005	419
Acórdão n.º 188/2005	423
Acórdão n.º 220/2005	424
SUBFACTORES	
Acórdão n.º 28/2005	430
TRABALHOS A MAIS	
Acórdão n.º 166/2005	421
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS	
Acórdão n.º 6/2005	435
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão n.º 171/2005	422
Acórdão n.º 184/2005	422
Acórdão n.º 139/2005	419
Acórdão n.º 164/2005	420
Acórdão n.º 188/2005	423
Acórdão n.º 198/2005	424
Acórdão n.º 220/2005	424

CONTROLO PRÉVIO

(1.ª SECÇÃO EM SUBSECÇÃO)

Processo n.º: 894/2005

1.ª Secção em Subsecção – 12/07/2005

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.

AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / COMPETÊNCIA / CONTRATO ADICIONAL / RECUSA DE VISTO

Processo n.º: 1028/2005

1.ª Secção em Subsecção – 15/07/2005

1. O recurso à modalidade de empreitada de concepção/construção apenas é possível quando se trate de obras cuja complexidade técnica ou especialização o justifiquem (cfr. art. 11.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).
2. A violação do preceito citado, porque susceptível de restringir a concorrência, pode alterar o resultado financeiro do contrato, pelo 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.

AJUSTE DIRECTO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / EMPREITADA DE CONCEPÇÃO CONSTRUÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º: 1304/2005

1.ª Secção em Subsecção – 27/09/2005

1. A não verificação das circunstâncias previstas no art. 136.º, in caso als. b), c) e d), do n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que justificam o recurso ao ajuste directo, torna obrigatória a realização de concurso público, atento o valor da empreitada, nos termos do art. 48.º, n.º 2, al. a) do mesmo diploma.
2. A omissão do concurso público, quando obrigatória, é fundamento de nulidade da adjudicação e, conseqüentemente, do contrato por falta de um elemento essencial (art. 133.º, n.º 1 e 185.º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo), o que constitui fundamento da recusa do visto nos termos do art. 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AJUSTE DIRECTO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS /
FORMALIDADE ESSENCIAL / NULIDADE DO ACTO / RECU-
SA DE VISTO

Processo n.º: 2022/2005

1.ª Secção em Subsecção – 11/10/2005

1. O Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, introduziu duas fases distintas, uma para qualificação dos concorrentes, outra para análise e graduação das propostas.
2. Assim sendo, pela aplicação conjugada dos artigos 98.º e 100.º do mesmo diploma, factores ou subfactores que tenham a ver com a capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes só são ponderáveis em sede de qualificação dos concorrentes, não podendo ser objecto de apreciação na fase de análise das propostas.
3. As ilegalidades que alterem ou possam alterar o resultado financeiro dos contratos são, nos termos da al. c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa do visto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS / CAPACIDADE FINANCEIRA E
ECONÓMICA / CAPACIDADE TÉCNICA / EMPREITADA DE OBRAS
PÚBLICAS / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 166/2005

Processo n.º: 1510/2005

1.ª Secção em Subsecção – 12/10/2005

1. Podemos definir trabalhos a mais como aqueles que, não fazendo parte integrante dos trabalhos inicialmente projectados ou contratados, se tornaram necessários à execução do contrato. Ponto é que essa necessidade tenha ocorrido na sequência de uma “circunstância imprevista” e que se verifique alguma das condições previstas nas alíneas a) ou b) do art. 26.º do DL. n.º 59/99, de 2 de Março;
2. Circunstância imprevista é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto;
3. Não estando demonstrada a existência de “circunstâncias imprevistas” determinantes do recurso a trabalhos a mais, estes não podem ser qualificáveis como tais, pelo que a sua adjudicação, atento o seu valor, nos termos do art. 48.º, n.º 2, al. a) do mesmo diploma, deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio.
4. O concurso público (ou limitado com publicação de anúncio) quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante dos autos – adopção do procedimento denominado de ajuste directo, quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público -, é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação (art. 133.º, n.º 1, do CPA); nulidade que se transmite ao contrato (art. 185.º, n.º 1, do CPA) e constitui fundamento de recusa de visto de acordo com o disposto no art. 44.º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATO ADICIONAL / EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS /
FORMALIDADE ESSENCIAL / NULIDADE DO ACTO / RECUSA DE
VISTO / TRABALHOS A MAIS

Acórdão n.º 171/2005

Processo n.º: 2082/2005

1.ª Secção em Subsecção – 18/10/2005

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.º 31.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.
2. A ilegalidade apontada, porque implica restrições à concorrência, potencia o agravamento do resultado financeiro do contrato e, por isso, constitui fundamento para a recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
3. Porém não estando adquirida nem sequer iniciada a ocorrência efectiva da alteração do resultado financeiro do contrato, e não constando dos autos que a entidade adjudicante tenha sido objecto de qualquer recomendação anterior relativa ao normativo em causa, mostra-se justificado o uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CERTIFICADO DE HABILITAÇÕES / EMPREITADA DE OBRAS
PÚBLICAS / HABILITAÇÃO A CONCURSO / RESTRIÇÃO DE CON-
CORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 184/2005

Processo n.º: 2373/2005

1.ª Secção em Subsecção – 15/11/2005

1. 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 suficientemen-

te 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.

2. A ilegalidade apontada, porque limitadora da concorrência, é susceptível de alterar 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 n.º 98/97, de 26 de Agosto.
3. Porém, não estando adquirida nem sequer indiciada a ocorrência efectiva da alteração do resultado financeiro do contrato, e não constando do autos que a entidade adjudicante tenha sido objecto de qualquer recomendação anterior relativa ao normativo em causa, mostra-se justificado o uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MARCAS E PATENTES / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 188/2005

Processo nº: 2008/2005

1ª Secção em Subsecção – 21/11/2005

1. Viola o disposto no art.º 52.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a não publicação do aviso de abertura do concurso de empreitada de obras públicas em jornal de âmbito regional.
2. A ilegalidade referida, porque susceptível de restringir a concorrência, pode alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal quando não se encontre demonstrada aquela alteração.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AVISO DE ABERTURA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PUBLICIDADE DE CONCURSO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º: 1950/2005

1.ª Secção em Subsecção – 29/11/2005

1. A fixação do prazo de execução da empreitada, com uma ponderação de 25%, como um dos factores de avaliação das propostas, significa que o prazo pode ser variável, ou seja, diferente do indicado no anúncio e no programa do concurso (cfr. art.º 105.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).
2. Uma proposta que respeite as cláusulas do Caderno de Encargos mas apresente um prazo de execução da empreitada diferente do ali indicado, deve ser considerada como proposta base, não podendo por esse motivo ser excluída, sob pena de se poder alterar o resultado financeiro do contrato.
3. Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as ilegalidades que alterem ou sejam susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato constituem fundamento da recusa do visto.

**ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / PRAZO / VISTO COM RECOMEN-
DAÇÕES**

Processo n.º: 2756/2005

1.ª Secção em Subsecção – 21/12/2005

1. Os requisitos de habilitação dos empreiteiros previstos nos n.ºs 1 e 2 do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, não são cumulativos.
2. A exigência cumulativa daqueles requisitos nos programas dos concursos de empreitadas de obras públicas é fonte de eventual cerceamento da concorrência, da qual pode resultar alteração do resultado financeiro do contrato, o que integra o fundamento da recusa de visto previsto na al. c), do n.º 3, do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / EMPREITADA DE CONCEPÇÃO CONSTRUÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

CONTROLO PRÉVIO
(PLENÁRIO DA 1.ª SECÇÃO)

Recurso Ordinário nº 12/2005

Processo nº: 153/2005

Plenário da 1ª Secção – 15/07/2005

Tendo assentado a decisão de recusa do visto no facto de nos contratos em causa não constar a competente informação sobre o cabimento orçamental dos encargos deles decorrentes, e mostrando-se, em sede de recurso, suprida tal circunstância, é de conceder o visto aos mesmos.

INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / RECURSO ORDINÁRIO

Recurso Ordinário nº 19/2005

Processo nº: 1043/2005

Plenário da 1ª Secção – 25/10/2005

1. Os requisitos mínimos de capacidade económica e financeira dos concorrentes à realização de empreitadas de obras públicas a que se referem as alíneas a) e b) do ponto 19.3 do Programa de Concurso tipo aprovado pela Portaria nº104/2001 de 21 de Fevereiro, na redacção dada pela Portaria nº1465/2002 de 14 de Novembro, são de verificação alternativa.
2. A exigência da verificação cumulativa dos mesmos, porque ilegal e com potencialidade para alterar ou poder alterar o resultado financeiro do contrato, integra o fundamento de recusa do visto previsto no art. 44.º n.º 3 alínea c) da Lei 98/97 de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / RECURSO ORDINÁRIO / RECUSA DE VISTO

Recurso Ordinário n.º

Processo n.º: 1931/2005

Plenário da 1.ª Secção – 03/11/2005

1. O critério de adjudicação da empreitada com indicação dos factores e eventuais subfactores de apreciação das propostas, bem como a respectiva ponderação têm de ser fixados no programa do concurso (vide artigos 66.º, n.º 1, alínea e), e 100, n.º 2, do DL 59/99, de 2 de Março);
2. A criação de um subfactor, bem como a pontuação autónoma e separada de dois dos subfactores constantes do Programa do Concurso, por parte da Comissão de Análise das Propostas, violam, claramente, o disposto nos artigos 66.º, n.º 1, alínea e), e 100.º, n.º 2, do DL 59/99, de 2 de Março;
3. Viola também os supra referidos normativos a subdivisão, por parte daquela Comissão, do subfactor, “programa de trabalhos”, constante do Programa do Concurso, em três unidades estanques, com atribuição de uma pontuação autónoma e separada, contando para a classificação final;
4. Acresce que o momento tardio em que tais inovações foram introduzidas na avaliação, já após o conhecimento das propostas, não pode deixar de criar a dúvida ou mesmo a suspeição sobre a parcialidade da administração (v.g. afeiçoando a fixação desses subfactores e respectiva ponderação a determinados concorrentes, em detrimento de outros), o que basta para se considerarem violados os princípios da transparência e imparcialidade a que a actividade administrativa se deve subordinar, nos termos dos artigos 6.º e 6.º-A do CPA e 266.º, n.º 2, da CRP.
5. Não estando adquirida a ocorrência efectiva de uma alteração do resultado financeiro e não constando dos autos que o Município tivesse sido objecto de qualquer recomendação anterior relativa aos normativos em causa, justifica-se o uso da faculdade prevista no n.º 4 do art. 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / SUBFACTORES /
PONDERAÇÃO DE SUBFACTORES / PRINCÍPIO DA IMPAR-
CIALIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS
(3.^a SECÇÃO)**

Processo nº: 2-JRF/2004

3ª Secção – 28/11/2005

1. Os princípios estruturantes do sistema normativo e processual em sede de efectivação de responsabilidade financeira da Lei nº 98/97 impõem que as acções intentadas pelo Ministério Público ao abrigo do artº 58º-nº 1-b) e nº 3 sejam suportadas por relatórios de auditoria elaborados e aprovados no Tribunal fora do processo de verificação externa de contas, alicerçados ou não em relatórios de órgãos de controlo interno.
2. A falta de intervenção e aprovação, pela 2ª Secção, em decisão colegial, da documentação que suportou a acção instaurada pelo Ministério Público preenche os elementos típicos de uma excepção dilatória que obsta a que o Tribunal conheça do mérito da causa enquanto não estiver sanada (artº 288º-nº 1-e) e nº 3, 493º-nº 2, 494º e 495º do C.P. Civil).
3. A realização de uma auditoria pela 2ª Secção à factualidade constante do requerimento inicial supriria a falta do pressuposto processual exigível nos termos do artº 58º-nº 3 da Lei.
4. Assim, perante o exposto conclui-se, no caso, em apreço que: (i) o despacho liminar de indeferimento não teve base legal porque, contrariamente ao disposto no artº 234º-A do CPC, a excepção dilatória verificada e conhecida pelo Juiz é suprível (ii) não deve ordenar-se a citação dos Demandados uma vez que se reconhece, judicialmente, que a acção não pode prosseguir sem a sanção do vício da falta de intervenção da 2ª Secção, a qual pode vir a reconfigurar a composição do litígio em termos subjectivos e objectivos pelo que a citação dos Demandados, nesta fase, redundaria num abusivo exercício de litigância e afrontaria o princípio geral da proibição de actos inúteis (artº 137º do CPC); (iii) deve ser declarada a interrupção da instância face ao disposto no artº 285º do CPC, uma vez que já decorreu mais de um ano desde o despacho que suspendeu a instância nos autos.

CITAÇÃO / INDEFERIMENTO LIMINAR / PRESSUPOSTO PARA A
ACÇÃO / PRESSUPOSTOS DA ACÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Processo nº: 1-RO-JRF/05

3ª Secção – 21/12/2005

1. Atenta a factualidade dada como provada e não provada na 1ª instância, o procedimento por ajuste directo deliberado não se integra em qualquer das estatuições do artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99, especificamente a ora invocada alínea d) do nº 1 do preceito, pois, como é entendimento pacífico deste Tribunal, não pode confundir-se a exigência legal de só haver uma entidade apta a prestar certos serviços com a existência de vantagens em contratar com uma certa entidade.
2. Ao deliberarem o ajuste directo e em face das circunstâncias dadas como provadas, os Demandados evidenciaram falta de cuidado e zelo no cumprimento dos preceitos legais e no desempenho dos deveres funcionais que se lhes impunham observar no âmbito da igualdade financeira.
3. As medidas das penas de multa determinadas na sentença adequam-se à factualidade e às culpas concretas dos Demandados e respeitam as normas reguladoras da responsabilidade financeira sancionatória e os princípios informadores do direito penal.
4. Houve, porém, lapso na determinação dos montantes das multas em que os 1º e 2º Demandados foram condenados, por terem sido considerados valores incorrectos dos seus vencimentos, lapso que justifica a requerida reforma da sentença nos termos do disposto no artº 669º-nº 2-b) e nº 3 do C.P. Civil, aplicável subsidiariamente face ao disposto no artº 80º a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

AJUSTE DIRECTO / FALTA DE CUIDADO E ZELO / PENA DE MULTA / CULPA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / PRINCÍPIOS DE DIREITO PENAL

Processo nº: 01-M/2005

3ª Secção – 25/10/2005

1. O presidente de Junta de Freguesia que, instado a remeter documentos da autarquia necessários ao exercício do poder de controlo financeiro do Tribunal de Contas, conforme despacho do juiz da área de responsabilidade das autarquias, de que lhe é dado conhecimento, injustificadamente os não envia, incorre na infracção prevista e punida pelo artº 66º, 1, c), 2 da Lei 98/97, 26 Ago.
2. A punição pressupõe, além do facto, a culpa (artº 61º, 1, 5 da mesma Lei).
3. A referida provisão legal sancionatória, como garantia e corolário do princípio da coadjuvação, assegura a coercibilidade das determinações emanadas pelo tribunal, nomeadamente, pelo juiz da respectiva área de responsabilidade, no âmbito dos processos a seu cargo (artºs 10º, 1, 2, 2º, 1 e 78º, 4, b) da mesma Lei).
4. A reiteração da conduta omissiva perante sucessivas diligências do tribunal e a circunstância de, em matérias relativas à gerência do presidente notificado, este estar especialmente vinculado a esclarece-las, depõem, no quadro da moldura legal da multa prevista, a favor da agravação desta.

PRINCÍPIO DA COADJUVAÇÃO / FALTA DE REMESSA DE DOCUMENTOS PEDIDOS / PRESSUPOSTOS DA INFRACÇÃO / MEDIDA DA SANÇÃO

Processo nº: 2-M/2005

3ª Secção – 21/12/2005

1. Ficou provado nos autos que, quando a deliberação foi tomada na reunião camarária de 23 de Outubro de 2001, a despesa resultante do contrato de empreitada não estava previamente assegurada, como exige toda a legislação financeira da Administração Pública e, especificamente para as autarquias, como exigia à altura, o artº 26º - nº 1 do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho. Mostra-se,

pois, adquirida a ilicitude do acto – artº 65º - nº 1 – b) da Lei nº 98/97.

2. A infracção imputada aos Demandados e ainda todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exige que o comportamento do agente seja culposo (artigos 65º nº 3 , 67º nº 2 e 3 e 61º nº 5 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).
3. Não ficou provado que os D3, D4, D5 e D6, ao participarem na deliberação camarária em análise estavam convictos que a adjudicação implicaria a assunção de despesas não cabimentadas pela Câmara nem se provaram factos que nos permitam justificar uma menor diligência no concreto condicionalismo apurado, pelo que estes Demandados vão absolvidos.
4. Os 1º e 2º Demandados tinham perfeito conhecimento de que inexistia verba suficiente para cabimentar as despesas resultantes da deliberação (facto provado nº 22) pelo que não se permitem quaisquer dúvidas sobre a existência de culpa (o dolo) na produção do ilícito (artº 14º do C. Penal).
5. Nos termos do nº 2 e 3 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o limite mínimo da multa aplicável é igual a 1/6 do vencimento líquido anual, sendo atenuadas especialmente as penas por se ter verificado circunstancialismo que integra o pressuposto normativo da atenuação especial da pena (artº 74º - nº 1 – e) do C. Penal).

CONTRATO DE EMPREITADA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / CULPA / ADJUDICAÇÃO

RELATÓRIOS DE AUDITORIA·

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

-
- * Esta secção integra a lista das conclusões e recomendações de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, seleccionados de entre os produzidos no período compreendido entre Julho e Dezembro de 2005.

CONTROLO SUCESSIVO

(2ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 21/2005

Conselheiro Relator
Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

7 de Julho de 2005
Processo nº 17/2004

ASSUNTO Auditoria ao Sistema de Controlo Interno do SNS.

- AUDITORIA DE SISTEMAS
- AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS
- AVALIAÇÃO DE RISCOS E DE CONTROLO
- COBERTURA ORÇAMENTAL
- CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS
- CONTABILIDADE
- CONTAS PÚBLICAS
- DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA
- EXECUÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL
- FORMAÇÃO PROFISSIONAL
- GESTÃO HOSPITALAR
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- SISTEMA INFORMÁTICO

CONCLUSÕES

Avaliação global

Em termos globais o sistema de controlo interno do SNS apresenta diversas debilidades, traduzidas **na insuficiência do controlo sectorial, na deficiente articulação entre as diversas áreas de controlo**, designadamente quanto ao controlo da execução orçamental (IGIF e DGO) e ao controlo dos Hospitais SA (Unidade de Missão Hospitais SA e IGIF) e na insuficiente implementação de serviços de auto-controlo/auditoria interna ao nível dos hospitais e das ARS.

A par das fragilidades apontadas releva a **exigua partilha de informação entre os diferentes órgãos que exercem o controlo** e, como questão central na operacionalidade de toda a informação de controlo e de execução financeira e orçamental, o **desadequado sistema de informação** que lhe serve de suporte:

- Não se encontra estruturado um **sistema de informação** que possa servir de instrumento fiável, completo e adequado ao desenvolvimento da função gestão nos seus diferentes momentos, desde o planeamento à execução e ao respectivo controlo e avaliação, por forma a identificar com clareza os graus de eficácia e eficiência do respectivo desempenho, a minimizar o risco de ocorrência de erros e a garantir a totalidade e a exactidão da informação económico-financeira do SNS.
- O **sistema de suporte à informação orçamental e contabilística** evidencia estrutural e funcionalmente deficiências graves, nomeadamente **ao nível da fiabilidade, integralidade e segurança**, as quais impossibilitam que a informação que veicula reflecta de forma verdadeira e apropriada a situação orçamental e financeira das entidades do SNS, porquanto:
 - ◆ Os procedimentos de controlo adoptados não salvaguardam o **cumprimento da legalidade e da regularidade na elaboração e execução dos documentos orçamentais, financeiros e contabilísticos**, a adequada evidenciação e registo do património, a exactidão e integridade dos registos contabilísticos e a fiabilidade da informação produzida;
 - ◆ Não são seguidos os **princípios contabilísticos legalmente consagrados**, nomeadamente o da especialização ou do acréscimo dos exercícios, o da materialidade e o da prudência;
 - ◆ As **demonstrações financeiras** não são preparadas e elaboradas com elementos fiáveis;
 - ◆ Não estão instituídos ou não são evidenciados controlos adequados para assegurar a totalidade, a exactidão e a validade dos dados das transacções relativas à informação económico-financeira e orçamental processada pelas entidades analisadas;

- ♦ **As aplicações de contabilidade** disponibilizadas pelo IGIF ou adquiridas pelas próprias entidades não prevêem algumas funcionalidades, nem permitem movimentos contabilísticos cuja natureza altere o montante do registo inicial, originando correcções manuais e potenciando a ocorrência de erros. Por outro lado, permitem que se proceda à eliminação de registos contabilísticos, pelo que as demonstrações financeiras podem não reflectir de forma fiável a situação económico-financeira da entidade;
 - ♦ **O processo de encerramento e abertura dos exercícios** é manual, aumentando a ineficiência e potenciando a ocorrência de erros;
 - ♦ A denominada **consolidação de contas** das entidades do SNS assenta numa lógica de adição das transacções registadas não garantindo o corte de operações e o reporte a períodos homogéneos;
 - ♦ **O processo contabilístico** revelou-se moroso e não disponibiliza a informação necessária designadamente porque o sistema que está na sua origem não produz informação atempada e adequada.
1. As acções desenvolvidas pelas Inspeções-Gerais e pela DGO, que incluíram a avaliação do controlo interno, concluíram pela ausência ou deficiência de mecanismos de controlo nas entidades auditadas, situação que limitou a execução dos seus trabalhos. De facto, e de acordo com a informação recolhida junto dos Hospitais do SPA, existe uma **implementação deficitária de órgãos de controlo interno** bem como das normas de controlo definidas no POCMS.
 2. Conclui-se pela inexistência de um **sistema de informação** comum a todos os órgãos de controlo interno que possa servir de instrumento fiável, completo e adequado ao desenvolvimento da função controlo desde o planeamento à avaliação.

Tecnologias de informação

3. Relativamente à informação produzida por cada entidade integrada ou financiada pelo SNS, e reportada ao IGIF, a qual é maioritariamente

suportada em aplicações disponibilizadas por este, destacam-se as seguintes observações, resultantes dos testes realizados, no âmbito dos controlos gerais informáticos:

Geral

4. Não são devidamente salvaguardados os **acessos lógicos** e não é assegurado o contínuo controlo sobre as operações e transacções. As **alterações aos programas** em ambiente de produção não são adequadamente testadas e aprovadas. Assim, a integridade dos programas e dados relacionados com a informação económico-financeira e orçamental pode ser comprometida.

Organização

5. A escassez de recursos humanos do IGIF qualificados para apoio directo às entidades do SNS não permite uma gestão eficaz e eficiente dos sistemas de informação disponíveis, nem a adequada definição das necessidades ao nível das TI, originando o desperdício das potencialidades dos sistemas existentes e o desenvolvimento local de aplicações desintegradas para satisfação de necessidades que são, no entanto, comuns à generalidade das entidades do SNS, com os consequentes custos de meios humanos e materiais.

Informação de Gestão – tecnologias e sistema de informação

6. Os departamentos de informática não produzem informação de gestão adequada sobre a função tecnologias e sistemas de informação, não permitindo que o órgão de gestão de cada entidade tome conhecimento sobre o desempenho e problemas de processamento e segurança ocorridos e decida sobre as medidas correctivas a adoptar.

Manutenção dos sistemas aplicativos

7. A manutenção dos sistemas aplicativos está a cargo do IGIF (no caso do SIDC) ou de fornecedores externos (outro software). Contudo, os pedidos de manutenção não são devidamente registados e controlados e não há evidência de as alterações serem devidamente testadas.

Segurança da informação

8. A segurança, integridade e confidencialidade da informação não se encontram garantidas uma vez que não foi desenvolvida uma política de segurança e o nível de restrição de acessos ao sistema, nem foram tomadas as medidas adequadas para a protecção física dos recursos das tecnologias de informação.

Operação do sistema

9. A confidencialidade e a disponibilidade da informação não se encontram asseguradas, dada a inexistência de uma política de preparação, teste, retenção e salvaguarda de cópias de segurança (backups em local remoto).

Continuidade do processamento

10. Não se encontra devidamente salvaguardada a informação, existindo um elevado risco de perda desta e das transacções associadas, uma vez que não foi desenvolvido um plano de contingência ou de recuperação, em caso de desastre ou incidente grave.

Gestão de dados mestre

11. A qualidade do processamento e da informação não se encontra assegurada uma vez que não existe uma sincronização / integralidade referencial entre os movimentos de actualização das tabelas contabilísticas (plano de contas, centros de custo, entidades, etc.) das diversas aplicações.

Controlo sectorial

Avaliação Global Do Controlo Sectorial

12. No âmbito da avaliação da actividade das entidades consideradas como exercendo controlo sectorial, destaca-se o IGIF como entidade-eixo da gestão financeira e dos circuitos de informação, evidenciando uma multiplicidade de atribuições e de níveis de gestão e controlo. O seu desempenho no âmbito do acompanhamento e controlo da execução orçamental não foi integralmente alcançado, decorrendo de factores

internos e externos, designadamente porque o sistema de informação não produz informação atempada e adequada.

13. Outro constrangimento decorre da ausência ou parca intervenção que é exercida ao nível do domínio de controlo dos Hospitais SA, uma vez que as atribuições da UMH SA são essencialmente de acompanhamento e assessoria à gestão quer àqueles hospitais quer à tutela.
14. O IGIF não procedeu a qualquer acção de auditoria ou de acompanhamento da situação económico-financeira nem procedeu à avaliação da gestão económico-financeira dos hospitais inseridos no SEE.
15. Constatou-se que a comparticipação do Estado no preço dos medicamentos, prescritos nos hospitais aos utentes do SNS, é paga às farmácias ou à ANF pelas ARS, sendo posteriormente facturada por estas aos hospitais. Estes débitos, dos hospitais às ARS, têm vindo a ser anulados, sistematicamente, através de despachos do Secretário de Estado da Saúde, sob proposta do IGIF, sem que tivesse sido invocado qualquer fundamento legal quer para as anulações das dívidas envolvidas quer para a facturação aos hospitais.
16. Impõe-se, assim, uma clarificação, por via legislativa, desta matéria, particularmente sensível no caso do procedimento de anulação dos débitos aos Hospitais SA, tendo em conta o disposto no Anexo II dos contratos-programa, relativo às **Condições e procedimentos de pagamento das prestações de saúde**.

Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde

17. O IGIF assume um papel de destaque enquanto órgão de controlo sectorial, da gestão financeira e dos circuitos de informação financeira do SNS, evidenciando-se as múltiplas atribuições e a diversidade dos **níveis de gestão e controlo** que lhe estão cometidas.
18. O seu papel de **acompanhamento e controlo da execução orçamental** das entidades integradas ou financiadas pelo SNS não tem vindo a ser exercido de forma completa e sistemática quer pela não realização de auditoria, nos termos legalmente previstos quer pelas insuficiências da informação produzida.

19. Dos factores concorrentes para a insuficiência dessa informação destacam-se:

- a) a não obtenção da informação sobre os **compromissos assumidos** o que implica que o conseqüente acompanhamento efectuado não tenha em conta a totalidade dos mesmos;
- b) as aplicações informáticas de **suporte ao sistema de informação contabilístico e financeiro** disponibilizadas pelo IGIF ou outras adquiridas pelas entidades do SNS têm revelado várias **deficiências e fragilidades**, que motivaram sucessivas correcções e alterações. Destacam-se, pela gravidade e repercussões ao nível da qualidade da informação:
 - a possibilidade de **supressão de registos** e das correspondentes transacções;
 - a **ausência de integração** com outras aplicações informáticas cujos dados têm reflexo e/ou são suporte da informação financeira reportada;
 - a produção de *outputs* económico-financeiros referenciados a uma mesma data mas que evidenciam **informação divergente e discrepante** sobre os mesmos elementos e transacções;
 - a produção desses *outputs* não garante a totalidade nem a uniformidade da informação reportada por cada entidade, uma vez que as **fórmulas subjacentes à sua criação são susceptíveis de alteração**.
- c) a existência de despesas relativas a bens e serviços adquiridos sem cobertura orçamental e/ou não relevados na contabilidade, matéria que, de resto, já foi objecto de anteriores auditorias do TC.

20. Ressalta ainda que o IGIF não tem efectuado o acompanhamento da situação económico-financeira nem procedeu à avaliação da gestão económico-financeira dos hospitais inseridos no SEE.

Administrações Regionais de Saúde

21. As ARS exercem controlo sobre os hospitais da sua região nomeadamente ao nível da execução de **programas**, medidas e projectos do PIDDAC.
22. No que respeita à competência legal de realização de **auditorias**, apenas a ARS do Norte exerceu aquela competência.
23. Relativamente ao **pagamento de medicamentos e de cuidados de saúde prestados no âmbito de acordos e convenções**, na maioria das ARS¹ a conferência e pagamento de facturas às farmácias registavam atrasos, e situavam-se dentro do prazo quanto aos convencionados.
24. Constatou-se ainda a existência de **situações de pagamento de juros** à ANF com a comparticipação de medicamentos adquiridos em farmácias pelos utentes do SNS mantendo-se pertinentes as recomendações feitas em anteriores relatórios de auditoria do TC², no sentido da promoção de um rigoroso e tempestivo controlo dos fornecimentos feitos ao abrigo de acordos e convenções reduzindo a situações excepcionais o pagamento de juros.
25. No que respeita à execução do Protocolo de Colaboração celebrado entre o Ministro da Saúde, o Bastonário da Ordem dos Farmacêuticos e o Presidente da Associação Nacional de Farmácias, em 12/9/2003, para a **dispensa de produtos aos diabéticos pelas farmácias**, as ARS efectuaram pagamentos à Farmacopeia com base nos fornecimentos destes produtos às farmácias, sem controlo do pagamentos em face do efectivo consumo.

Inspeção-Geral da Saúde

26. A IGS, enquanto órgão de controlo sectorial e no âmbito da execução orçamental do SNS, realizou auditorias que recaíram sobre sectores de elevada relevância, quer financeira quer temática, tendo globalmente procedido à verificação de mecanismos e procedimentos de controlo. Os relatórios de auditoria incluem conclusões e recomendações, dirigidas à entidade auditada e/ou à tutela. A IGS utiliza **metodologias** de

¹ Nomeadamente na SRS de Coimbra, SRS de Lisboa, SRS de Évora, e SRS de Faro.

² Relatório n.º 3 8/99-2.ª S – Auditoria ao Serviço Nacional de Saúde.

acordo com as normas nacionais e internacionais de auditoria, sem prejuízo de alguns aperfeiçoamentos ao nível das técnicas e instrumentos a utilizar, relativamente aos quais, já foram, de resto, adoptadas as directrizes adequadas, conforme se dá conta no contraditório.

27. A avaliação global do desempenho desta entidade no período auditado merece um juízo de elevado apreço por parte deste Tribunal.

Unidade de Missão Hospitais SA

28. A UMH SA desempenha funções que são fundamentalmente de apoio à implementação da estratégia de empresarialização da gestão hospitalar, de apoio ao accionista Estado e aos Hospitais SA. Neste contexto exerceu o acompanhamento da situação económico-financeira e da actividade dos mesmos, definindo metas, analisando eventuais desvios, elaborando estudos e pareceres e promovendo medidas de melhoria.

29. Para o acompanhamento regular da actividade da UMH SA e sua articulação com as ARS foi criada uma comissão, composta por representantes dos Ministros das Finanças e da Saúde, pelos presidentes das ARS e do IGIF e pelo Encarregado de Missão da UMH SA, não havendo evidência de que tenha sido feita tal articulação.

30. Em termos de avaliação do sistema de informação utilizado pela UMH SA constatou-se o elevado risco associado à introdução manual da informação requerida pelas folhas de cálculo previamente parametrizadas para a elaboração do “*tableau de bord*” pelos Hospitais SA.

A Entidade Reguladora da Saúde como entidade de controlo dos acessos e da qualidade dos serviços

31. A actividade da ERS em 2004 foi limitada por constrangimentos decorrentes do período de instalação, bem como pela tardia aprovação do seu orçamento, do seu quadro de pessoal e do seu plano de actividades.

Controlo estratégico

Avaliação global do controlo estratégico

32. Da análise global da organização, actividade, metodologias, técnicas e ferramentas utilizadas pelas entidades componentes do SCI na realização de auditorias ou outras acções de controlo financeiro às entidades do SNS conclui-se:

Competências

33. Ao nível do **controlo estratégico** os órgãos que o integram (IGF, DGO e IGAP) dispõem no respectivo estatuto orgânico de competências que revestem carácter horizontal.

Planeamento das actividades

34. As entidades procuraram promover uma inter-articulação adequada desde a fase de planeamento das acções evitando lacunas e sobreposições que traduzir-se-iam em perda de sinergias e desperdício de recursos.
35. Dispõem de **planos anuais** de controlo, desenhados a partir de critérios quase sempre objectivos que incluem factores como a análise de risco, a tipologia da actividade, a expressão financeira/orçamental e o grau de conhecimento das entidades em causa, embora não se encontre documentada a avaliação de risco que suporte a selecção das entidades a auditar.
36. Algumas entidades analisadas referiram que as dotações orçamentais restringiram o planeamento e execução de auditorias.

Actividade desenvolvida

37. A actividade desenvolvida foi predominantemente dirigida ao controlo da legalidade, da regularidade e da gestão e a áreas ou sectores com relevância financeira, verificando-se, em termos globais, uma correcta articulação e complementaridade das actividades de controlo e uma adequada preocupação sobre a existência e/ou implementação de mecanismos e procedimentos de controlo interno.

Metodologia de auditorias

38. Algumas das entidades analisadas ainda não haviam aprovado manuais de auditoria. Porém, a execução das auditorias tem subjacente a adopção de princípios e procedimentos internacionais de auditoria. No entanto, as técnicas merecem aperfeiçoamentos pontuais, nomeadamente, face aos contínuos desenvolvimentos de ferramentas de apoio, as quais poderão contribuir para melhorar o controlo exercido.

Avaliação dos controlos instituídos

39. Constatou-se, através da análise de processos de auditoria que, para além dos aspectos incluídos no relatório, não existe evidência de se ter procedido, quando aplicável, à avaliação dos controlos estruturais, controlos gerais informáticos e controlos aplicativos dos processos ou áreas objecto da auditoria.

Planeamento das acções de auditoria / inspecção / Testes

40. Na maioria dos processos de auditoria analisados não foram preparados programas detalhados e não havia evidência da forma como foram seleccionadas as amostras para os testes efectuados.

Documentação do trabalho de auditoria

41. Na maioria dos processos de auditoria analisados verificou-se uma deficiente organização e arquivo dos papéis de trabalho, não sendo indicadas as amostras seleccionadas, os testes de auditoria efectuados e as respectivas conclusões.

Relatórios e recomendações

42. Os resultados das intervenções das entidades são transmitidos por relatórios, remetidos ao membro do Governo que tutela as entidades de controlo e a outras entidades competentes para desenvolver procedimentos de natureza diferenciada, nomeadamente a de efectivação de responsabilidade financeira (Tribunal de Contas). Os resultados veiculados por esses relatórios são, formal ou informalmente, dados a conhecer às entidades visadas, no exercício do contraditório, exceptuando-se as acções que envolveram matéria criminal e consequente participação ao Ministério Público ou resultados de inspecções temáticas dado o ele-

vado número de entidades que as mesmas abarcavam. O acompanhamento da implementação das recomendações nem sempre foi efectuado.

Ferramentas de apoio ao processo de auditoria

43. À excepção de uma entidade, as ferramentas de apoio ao processo da auditoria limitam-se à utilização do Microsoft Office e, por vezes, do Microsoft Visio para preparação de relatório e correspondência diversa.

INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

44. A IGF realizou diversas auditorias cuja selecção se baseou em critérios de relevância financeira e orçamental, de risco de irregularidade e do carácter estratégico das áreas de controlo. Em todas as auditorias realizadas foram **apreciados ou avaliados mecanismos de controlo interno** implementados nas entidades auditadas.

45. Entre 2002 e 2004 no âmbito da execução orçamental do SNS, a IGF efectuou quatro auditorias direccionadas para a análise das relações financeiras do SNS com o sector convencionado, com o sector farmacêutico e com o Hospital da Cruz Vermelha, abrangendo no conjunto as cinco ARS, e duas auditorias a hospitais (uma de gestão e outra de avaliação do processo de empresarialização), para além de outras acções, algumas delas em colaboração com outras entidades, num total de 16 intervenções no sector da saúde.

46. Excepcionando as acções que envolvam matéria criminal e consequente participação ao Ministério Público, o exercício do **contraditório** foi realizado formal ou informalmente, em função da importância das questões. Na sequência de decisão ministerial, os relatórios são enviados às entidades visadas e aos gabinetes dos membros do Governo com poderes de superintendência ou tutela.

47. Constatou-se que a IGF utilizou uma **metodologia** dirigida ao controlo que corresponde às normas nacionais e internacionais para a actividade desenvolvida, requerendo, contudo, **melhorias e aperfeiçoamentos** ao nível da evidência da avaliação dos controlos, da preparação de programas detalhados, dos correspondentes testes e selecção de amostras e da utilização de ferramentas de apoio às auditorias. Sobre esta matéria a IGF, no âmbito do contraditório, refere que tem *“(...) sido até agora política geral da IGF a não elaboração de programas excessivamente formalizados e detalhados dada a natureza não recorrente da maioria*

das auditorias efectuadas.” e que embora não proceda “(...) ainda à automatização generalizada dos seus processos de auditoria em todas as suas fases, (...) em acções específicas não deixa de utilizar as ferramentas mais adequadas à boa consecução das acções.”

DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

48. A DGO, enquanto órgão de **controlo estratégico**, através da sua Direcção de Serviços de Auditoria, concluiu no triénio em análise uma auditoria ao IGIF, direccionada à avaliação da eficácia do controlo interno e dos procedimentos nas áreas de receita e despesa.
49. Enquanto **órgão de controlo estratégico**, no exercício das suas atribuições de acompanhamento e de controlo da execução orçamental, através da sua 12ª Delegação, a DGO tem vindo a **comunicar as deficiências detectadas** na informação recebida às entidades do SNS e ao IGIF. Tais deficiências inviabilizaram que a informação fornecida representasse de forma total e fidedigna a execução orçamental do conjunto de entidades no âmbito do SNS.
50. Nos diversos **relatórios** produzidos, em 2004, constata-se que têm vindo a ser evidenciadas menos deficiências do que no ano anterior, embora se evidencie o não cumprimento de todas as regras estabelecidas quer pela LEO quer pela LOE.
51. O **controlo da execução orçamental desenvolvido pela DGO assenta no sistema SIGO** o qual, por não se encontrar interligado com as aplicações de suporte orçamental e financeiro utilizadas pelas entidades do SNS, obriga a que os dados tenham de ser tratados autonomamente e recarregados manualmente, aumentando o grau de risco de ocorrência de erros e o número de efectivos necessários.
52. O **controlo da execução orçamental** exercido pela DGO requer melhorias e aperfeiçoamentos ao nível da informação utilizada, das metodologias, técnicas e instrumentos a utilizar.

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

53. A IGAP realizou diversas auditorias, seleccionadas aleatoriamente, condicionadas por restrições orçamentais e de recursos humanos, ressaltando a preocupação de privilegiar a actividade a desenvolver no âmbito do SCI, em matéria de objectivos e estratégias. Os **relatórios de**

auditoria incluem conclusões e recomendações, dirigidas à entidade auditada e/ou à tutela e verifica-se que a **metodologia** utilizada segue as normas nacionais e internacionais de auditoria, definidas nomeadamente no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas.

54. No triénio analisado, e no âmbito da execução orçamental do SNS, a IGAP concluiu 2 auditorias de gestão, sendo uma ao IGIF e outra ao Instituto Português do Sangue. Ambas as auditorias avaliaram a gestão, apreciando a organização e funcionamento das entidades e no caso do IPS foi também avaliado o sistema de controlo interno da entidade. Entretanto foi aprovada uma nova lei orgânica do IGIF, a qual reflecte alterações no âmbito das recomendações formuladas por aquela inspecção-geral.
55. Conclui-se que o seu desempenho tendo em conta a actividade desenvolvida, os meios humanos disponíveis e as medidas em curso merece um juízo de apreço por parte deste Tribunal

Medidas em curso para reforço e melhoria dos controlos

56. As Inspeções-Gerais analisadas e a DGO encetaram diversas medidas – realçando-se a elaboração e adopção de critérios, metodologias e manuais de procedimentos para uma prática articulada – tendentes à sistematização das metodologias de controlo através da elaboração e adopção do Manual de Auditoria do SCIAFE, aprovado no final de 2004.
57. Ressalta ainda que, no âmbito do processo evolutivo e de permanente actualização, a IGS adoptou procedimentos que se reputam de relevantes nomeadamente o desenvolvimento de metodologia própria de auditoria/inspecção ao nível do planeamento, da organização dos processos, da preparação de programas e mapas de trabalho bem como a junção de documentação probatória.
58. Por seu turno a IGAP estabeleceu orientações quanto à compreensão e registo de processos e à avaliação dos controlos, bem como quanto à organização e arquivo dos processos de auditoria.
59. Noutra vertente evidencia-se o projecto de interligação da aplicação de contabilidade SIDC (IGIF) com o sistema de reporte SIGO (DGO) bem como o desenvolvimento de um projecto para a automatização do pro-

cesso de recolha de dados junto dos Hospitais SA para o “Tableau de Bord” (UMH SA).

60. Por seu lado o IGIF incluiu no seu Plano Estratégico para as TIC's o lançamento prioritário de um ERP (Enterprise Resource Planning) e iniciou o tratamento e disponibilização regular da informação analítica, nomeadamente através da produção de Relatórios de Controlo de Desempenho mensal (Hospitais do SPA, Centros de Saúde e ARS), e de documentos de reporte de apoio às reuniões ministeriais. O IGIF avançou ainda para um programa de qualidade da informação que contemplou numa primeira fase a elaboração do respectivo manual de auditoria e prevê, posteriormente, dar origem a uma intervenção piloto para validação do mesmo.

RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões de auditoria e sem prejuízo das medidas entretanto anunciadas e referenciadas no âmbito do contraditório, recomenda-se:

- Aos poderes Legislativo / Executivo:
 - A clarificação, por via legislativa, da **responsabilidade pelos encargos** decorrentes da prestação de cuidados de saúde a beneficiários do SNS, incluindo medicamentos prescritos ou não em instituições do SNS, garantindo a transparência das contas públicas e salvaguardando o direito constitucional do acesso aos cuidados de saúde.
 - A adopção de instrumentos adequados de **articulação e partilha da informação** entre as diversas entidades que exercem controlo sectorial no âmbito do SNS, incluindo o IGIF, as ARS, e a UMH SA, e os organismos de controlo estratégico, particularmente a DGO e a IGF, que visem proporcionar uma intervenção harmonizada e qualitativamente superior do SCI interveniente ao nível do SNS.
 - A **estruturação de um sistema de informação** para o SCI/SNS que possa servir de instrumento fiável, completo e adequado ao desenvolvimento da função controlo desde o pla-

neamento à avaliação, de forma a permitir identificar com clareza o universo, os domínios, os sectores, as áreas estratégicas e de risco.

- A aprovação das **normas de consolidação de contas** do sector da saúde, medida que no domínio da gestão constituiria um importante factor de transparência, propiciando relevar de forma adequada a situação económico-financeira e patrimonial dos serviços e organismos do SNS.
 - A reavaliação da eficácia dos **mecanismos de controlo**, nomeadamente quanto à comparticipação de despesas com cuidados de saúde a utentes do SNS, pagas a entidades privadas, e de encargos financeiros, decorrentes de instrumentos contratuais.
 - A **nomeação dos membros dos órgãos de controlo e a adopção dos mecanismos de auto-controlo** já previstos na lei, de forma a melhorar o nível qualitativo do controlo operacional.
 - O estudo e a aplicação de **medidas tendentes a aperfeiçoar o funcionamento e a monitorização do SI/SCI**, designadamente na vertente informática, de forma a assegurar a fidedignidade da informação económico-financeira disponibilizada pelo IGIF e pela DGO relativa à execução orçamental e à situação económico-financeira das diversas entidades integradas ou financiadas pelo SNS.
- À IGF, IGAP, DGO e IGS:
- O planeamento das actividades deve ter evidência da **avaliação de risco** como suporte à selecção das entidades a auditar.
 - A **avaliação dos controlos** estruturais, dos controlos gerais informáticos e dos controlos aplicativos, de modo a, obtendo uma segurança razoável sobre os mesmos, reduzir o nível dos testes substantivos.

- A utilização de **ferramentas eficientes de apoio** ao processo de auditoria e de interrogação de ficheiros para facilitar a execução e registo dos trabalhos de auditoria.
 - A elaboração, para cada acção de auditoria, de **programas de trabalho** com identificação dos testes programados e do método de amostragem a utilizar.
- Ao IGIF:
- O desenvolvimento de forma **integrada do sistema de informação do SNS**, tanto na sua vertente física como aplicacional.
 - O desenvolvimento, **em articulação com a DGO e o IIMF, de interfaces** que permitam a integração da informação orçamental e financeira produzida pelas entidades do SNS na aplicação SIGO.
 - A conciliação das **diversas aplicações** existentes de forma a garantir, nomeadamente, a consolidação de contas.
 - O desenvolvimento de **políticas de formação** de utilizadores e de manutenção, segurança e teste de aplicações.
 - A realização de **auditorias** nos termos legalmente previstos.
- Às ARS:
- O exercício da competência legal de realização de **auditorias**.
 - A promoção de um rigoroso e tempestivo controlo dos fornecimentos feitos ao abrigo de acordos e convenções, reduzindo a situações excepcionais o pagamento de juros.
 - O controlo rigoroso dos montantes apresentados pela ANF na facturação do fornecimento de medicamentos.

- À DGO:
 - O **acompanhamento e controlo da execução orçamental**, especialmente na vertente da implementação de um sistema integrado e fiável de informação orçamental; deverá, ainda, em articulação com o IGIF, no âmbito da gestão dos recursos financeiros do SNS, estabelecer uma adequada uniformização dos princípios e procedimentos contabilísticos, nomeadamente na implementação de uma verdadeira contabilidade de compromissos, com vista a uma correcta administração dos recursos financeiros públicos, segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

- À UMH SA a criação, em articulação com o IGIF, de um interface da aplicação SIDC Consolidação, de modo a produzir a informação requerida sobre os Hospitais SA e substituir as folhas de cálculo em utilização.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 24/2005

Conselheiro Relator
Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

Processo nº 36/2004 – AUDIT
22 de Setembro de 2005

ASSUNTO Auditoria à EPMES – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Sintra, E.M. Exercício de 2003

- **AUDITORIA OPERACIONAL**
- **CAPITAL SOCIAL**
- **CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO**
- **CONTA DE GERÊNCIA**
- **CONTROLO FINANCEIRO E DE GESTÃO**
- **EXPANSÃO DA ACTIVIDADE DA EMPRESA**
- **PARQUEAMENTO**
- **REDUÇÃO DE CUSTOS FIXOS**
- **REMUNERAÇÕES**

CONCLUSÕES

I – SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Foi realizada uma auditoria de gestão à “EPMES – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Sintra, EM” (doravante designada abreviadamente por EPMES) dirigida, essencialmente, ao exercício de 2003.
2. Os actos de constituição da entidade enfermaram de diversos vícios – como seja a não determinação inicial de um valor de capital social e a não realização da percentagem legalmente exigível no momento adequado – que podem, eventualmente, dar lugar a instauração de acção pelo Ministério Público com vista à declaração de nulidade de tais actos constitutivos e consequente liquidação.

3. Precedendo a criação da EPMES foi efectuado um estudo económico, que não demonstrou que o modelo de empresa adoptado seja o mais adequado em termos de racionalidade económica face aos objectivos visados, antes se podendo afigurar como mais vantajoso para o erário municipal a concessão da actividade a entidade privada ou a sua exploração directa pelos serviços municipais.
4. Existem diversos factos determinantes do actual insucesso financeiro evidenciado pela empresa, onde relevam:
 - a) O sobredimensionamento inicial, destinado à exploração de nove zonas de estacionamento, uma vez que nunca chegou a gerir mais do que duas, por inércia da autarquia;
 - b) O desajustamento da estrutura de custos, com predominância dos custos fixos, designadamente com as remunerações do C.A., que consumiram progressivamente os capitais próprios;
 - c) A obrigatoriedade de entrega pela EPMES nos cofres da autarquia de uma percentagem da receita, descapitalizando-se desta forma a empresa, ainda antes de ela ter possibilidades de se auto-sustentar.
5. Comprovou-se igualmente, em sede estatutária, uma excessiva ingerência do executivo camarário em matérias de gestão da empresa, a qual fica assim esvaziada de importantes vertentes decisórias. Esta ingerência, não contemplada na lei e atropelando as competências nela atribuídas ao conselho de administração, deve ter-se por ilegal, como melhor resulta do texto do relatório;
6. No ano de 2003, como forma de colmatar a difícil situação da EPMES e enquadrá-la nos requisitos exigidos pelo artigo 35º do CSC, a CMS transferiu para ela¹ a verba de € 1.032.659,35, que foi utilizada para proceder à cobertura dos prejuízos acumulados, e permitiu à empresa a liquidação de empréstimos à banca e de dívidas a um fornecedor de equipamento.
7. A autonomia da empresa não é alcançável nas actuais condições de exploração pelo que a continuidade da mesma, sem recurso à repetida cobertura de prejuízos pela CMS, depende da expansão da actividade e/ou da redução acentuada dos respectivos custos fixos.

¹ Em condições que serão analisadas no relatório de auditoria à CMS.

RECOMENDAÇÕES

1. Tendo em conta tudo o que decorre do exposto no presente Relatório, formulam-se as seguintes recomendações ao CA da EPMES:
 - a) que diligencie junto do executivo municipal a análise e reformulação das condições de exploração da EPMES expandindo a actividade e/ou reduzindo os custos fixos de forma a alcançar o equilíbrio financeiro;
 - b) que sejam adoptados os livros de escrituração obrigatórios (Diários e Razão);
 - c) que se promova, através de colaboração com o executivo municipal, a forma de agilizar o processo de identificação dos infractores junto da Direcção Geral de Viação;
 - d) que se diligencie junto da DGV no sentido de obter os autos por data e número a que os mesmos dizem respeito, permitindo assim à EPMES o efectivo controlo daquela receita, quando do recebimento das verbas relativas às coimas;
 - e) que providencie para que se proceda à entrega regular dos valores arrecadados pelos serviços da empresa;
 - f) que identifique, na área do imobilizado, todos os bens da entidade, bem como proceda a contratação dos seguros;
 - g) que se promova, no que diz respeito ao fundo fixo de caixa, a adopção de normas de constituição e respectivo funcionamento.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 36/2005

Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

Processo nº 20/2005 – AUDIT
24 de Novembro de 2005

ASSUNTO Auditoria ao Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”.

- AJUSTE DIRECTO
- ANÁLISE DAS PROPOSTAS
- AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
- AUDITORIA DE PROJECTOS OU PROGRAMAS
- CADERNO DE ENCARGOS
- COBERTURA ORÇAMENTAL
- CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO
- RECEITA INSUFICIENTE PARA COBRIR OS CUSTOS OPERACIONAIS - ECONOMIA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA
- EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
- ENCARGO FINANCEIRO
- INFRA-ESTRUTURA
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA
- RESPONSABILIDADE TÉCNICA PELOS ERROS E OMISSÕES
- TRABALHOS A MAIS

CONCLUSÕES

As conclusões desdobram-se em dois grupos.

Num primeiro, decorrente da análise do enquadramento económico-financeiro do Projecto auditado, reúnem-se as conclusões sobre o ML com implicações directas sobre o Projecto.

No segundo, incluem-se as que directamente respeitam ao Projecto auditado e que decorrem da análise de custos e financiamento ou dos procedimentos de auditoria aplicados sobre as amostras seleccionadas.

Quanto ao enquadramento económico-financeiro do Projecto auditado

1. Os proveitos provenientes da venda de bilhetes e da repartição dos passes inter modais são manifestamente insuficientes para cobrirem os custos operacionais do ML.
2. Este *deficit* crónico resulta essencialmente de:
 - ◇ Desajustamento tarifário que persiste por imperativo de uma política social definida pelo Governo;
 - ◇ Uma grelha desactualizada de repartição das receitas provenientes dos passes inter modais, penalizadora para a Empresa e que, a manter-se, fará com que o ML tenha acrescidos prejuizos com a extensão da sua rede, nomeadamente, quando sai da tradicional coroa L e passa para a L1, como são os casos das extensões a Odivelas e à Amadora;
 - ◇ Pesados investimentos em infra-estruturas requeridos por este tipo de transporte público;
 - ◇ Inexistência de uma contratação explícita com o Estado relativamente ao serviço público que o ML presta.
3. O esforço financeiro anual do Estado necessário para a viabilidade económica do ML ultrapassa largamente aquele que tem sido assumido e orçamentado.
4. Verificou-se uma sub-orçamentação anual nos 8 Orçamentos do Estado de 1997 e 2004, que variou entre os 251,7 e os 384,7 milhões de euros.
5. Apesar disso, no quadro das condições vigentes, o esforço financeiro total anual requerido para a viabilidade do ML tem permanecido constante nos 2 euros por ano e passageiro transportado.
6. A eficiência e controlo de custos (1) da gestão corrente (2) da gestão de obras e infra-estruturas (3) da gestão estratégica do Grupo e suas partí-

cipações e (4) das prestações de serviços entre participadas foram melhorados pelo actual CG com a implementação de mecanismos de gestão e controlo que visam ultrapassar as limitações e desconformidades detectadas, mas podem, todavia, continuar a ser melhorados.

Quanto ao Projecto auditado

1. O custo total da extensão da Linha Amarela – Campo Grande / Odivelas – estimado na fase de estudo prévio, pelos técnicos da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, em 1998, foi de € 210 milhões. Este custo, que terá servido de suporte à decisão política, quando comparado com o custo total de realização do Projecto, que se estima agora em € 338 milhões, representa um desvio de 61%. O último ajuste no orçamento aprovado indicava um custo total para o empreendimento de € 322 milhões.
2. Observaram-se salutarens medidas de contenção e racionalidade económica no tratamento plástico das estações. Nas últimas décadas evoluiu-se de um mecenato cultural e artístico arbitrário, a expensas do erário público, traduzido na decoração gratuita de estações de metropolitanos estrangeiros (ex-URSS, R. P. China, França, Hong Kong, Canadá e outros) para critérios de parcimónia e racionalidade económica adequados ao objecto social do ML e à sua dependência crónica de fundos públicos.
3. O ML não efectuou qualquer *benchmarking* à eficiência dos custos dos estudos, projectos, coordenação e fiscalização fornecidos pela Ferconsult, por ajuste directo, nem à realização das infra-estruturas.
4. Apesar da existência de bases de dados internacionais a que o ML tem acesso e da solicitação atempada da equipa de auditoria ao Conselho de Gerência, não foi possível obter dados relativos a metropolitanos de outros países, que permitissem efectuar um *benchmarking* para a realização do Projecto auditado. O apuramento de custos padrão-limite para a realização de infra-estruturas de características semelhantes às do Projecto auditado poderia trazer alguma informação que reforçasse e sustentasse a generalização das conclusões factuais da auditoria extraídas sobre a amostra de empreitadas.

5. A análise da amostra de estudos, projectos, fiscalização e coordenação de obra ajustados directamente com a Ferconsult evidencia: (1) ineficiência desta nas funções contratadas; (2) falta de rigor negocial do Metropolitano nos contratos firmados com a mesma e, por último, (3) falta de controlo sobre os custos facturados pela Ferconsult. Esta situação tem vindo a ser modificada pelo actual CG do ML, tendo sido alterado o modelo organizacional e de actuação da Ferconsult, bem como o modo de relacionamento entre esta e o ML.
6. Apesar da especialização e experiência acumulada da Ferconsult, observaram-se algumas deficiências nas prestações de serviços, verificando-se também que a concentração de funções de projectista, entidade fiscalizadora da execução e gestora dos processos administrativos e de controlo não contribuiu para uma maior evidência dessas deficiências nem para a responsabilização dos intervenientes. Esta situação já foi alterada pelo actual CG do ML, não se encontrando, nos novos empreendimentos, cometidas à Ferconsult, simultaneamente, as funções de projectista e de entidade fiscalizadora.
7. Reconheceram-se situações de deficiente desenvolvimento dos projectos e de falta de rigor das medições neles inseridas, mesmo em projectos subcontratados com projectistas externos, que competiria à Ferconsult verificar e compatibilizar com os restantes projectos.
8. Foram lançados concursos sem que os projectos se encontrassem devidamente desenvolvidos, sendo o projecto de execução, por vezes, completado ao longo da execução da empreitada.
9. O ML não implementou, neste empreendimento, mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente, quanto a erros e omissões do projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições.
10. Nos contratos relativos à fiscalização de empreitadas, ajustados directamente com a Ferconsult, a facturação foi feita com base no número de horas de serviços prestados, sem que exista evidência de um efectivo controlo por parte do ML. Os custos facturados pela Ferconsult ao ML por horário extra totalizam € 2.151.059,18, representando 18,7% do valor total pago pela prestação de serviços de fiscalização. O ML introduziu já mecanismos de controlo que visam impedir estas situações.

11. O Caderno de Encargos tipo do ML, utilizado nas empreitadas deste empreendimento, obriga à inclusão, nos preços propostos pelos empreiteiros nos concursos, das *“despesas com os encargos da Fiscalização da Empresa [ML], sempre que por facto imputável ao empreiteiro se tenha de recorrer a trabalho em regime de horas extraordinárias diurnas ou nocturnas”*. Não há evidência de ter sido imputado aos adjudicatários qualquer custo relativo a *“horário extra”*, sendo este integralmente suportado pelo ML.
12. A redacção do articulado dos cadernos de encargos, repetidamente aplicada nos diferentes projectos, contém generalidades que, não sendo objecto de análise crítica, de desenvolvimento e de adequação de todo o seu detalhe a cada situação concreta, dão origem a situações ambíguas, por vezes resolvidas em prejuízo do dono da obra.
13. O ML contratou com a Ferconsult, em Julho de 2003, a coordenação geral do empreendimento, compreendendo a coordenação, *“procurement”*, planeamento geral e controlo de custos, atribuições que em larga medida lhe estavam já cometidas pelos contratos relativos à elaboração de projectos e fiscalização de empreitadas. Pela sobreposição dos serviços contratados, e pela larga retroactividade do contrato (cinco anos e meio), pode concluir-se que estava em causa, apenas, uma mera transferência interna de custos.
14. As Comissões de Análise das Propostas procederam, na maioria dos concursos, à densificação dos factores do critério de adjudicação e à definição de metodologias para a sua aplicação, estabelecendo por vezes subfactores não previstos no aviso e no programa de concurso e alterando o sistema classificativo previsto, referindo apenas nos relatórios que esses procedimentos tiveram lugar previamente, sem que dos processos conste acta datada ou sequer referência que indique que isso ocorreu em momento anterior à abertura e conhecimento do teor das propostas. Esta actuação, que viola os princípios da transparência, da estabilidade e da igualdade, foi objecto de diversas Ordens de Serviço emanadas do actual CG do ML, corrigindo a situação e explicitando os princípios por que se devem pautar as actuações das Comissões.
15. A falta de competitividade na contratação foi também evidenciada pelo facto de obras não incluídas no projecto posto a concurso serem, subsequentemente, incluídas no contrato ou adjudicadas como *“trabalhos a mais”*, sem que reunissem requisitos para serem classificados como tal.

16. A execução de trabalhos a mais e de outros trabalhos não previstos nos contratos, deste empreendimento, nem sempre foi objecto de autorização/aprovação prévia por parte da entidade competente para autorizar a despesa, sendo proposta a adjudicação e celebração de adicionais ao contrato (eventualmente "*fecho de contas*") já como realidade consumada e a ratificar.
17. Em diversas situações, a não realização de concursos com invocação de urgência ou de outras circunstâncias que permitem a sua dispensa, não tinha fundamento, antes decorrendo de deficiente planeamento e realização, por parte da Ferconsult e do ML, quanto às diferentes formalidades e acções necessárias à sua concretização.
18. Em geral, os trabalhos a mais tornaram-se necessários, fundamentalmente, em consequência de fragilidades originárias dos projectos e de insuficiências das campanhas de sondagens geotécnicas.
19. A decisão relativa a questões fundamentais da gestão das empreitadas, tais como a aprovação de novos planos de trabalhos e cronogramas financeiros, pedidos de suspensão de trabalhos ou até a aprovação de preços (preços acordados) para novos trabalhos ordenados pela fiscalização ou propostos pelo empreiteiro, neste empreendimento, não teve lugar dentro dos prazos impostos pelo regime jurídico, dando origem a fragilidades da posição do dono da obra que depois se traduziram quer no pagamento de indemnizações quer na determinação do preço final dos trabalhos envolvidos.
20. Em diversas situações, não foram elaborados autos relativos a suspensões de trabalhos, ainda que parciais, ou à recepção dos trabalhos de empreitadas.
21. O ML não procede à elaboração das contas finais das empreitadas, de acordo com o estabelecido nos artigos 220.º a 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99, procedendo, antes, à celebração de acordos finais de regularização, nos quais se congrega a definição de todos os aspectos pendentes nessa empreitada. No entanto, estes instrumentos não reúnem as virtualidades suficientes para funcionar como sucedâneo daquelas contas.
22. O fecho de contas das empreitadas ficou, regra geral, concluído com a contratação de um adicional ao contrato, muito tempo depois da conclu-

são e da recepção dos trabalhos, o que evidencia um deficiente controlo e planeamento da fiscalização ao longo da execução das empreitadas.

23. Em várias obras, o contrato de empreitada foi celebrado com alteração substancial do objecto ou das condições que constavam dos processos patentes nos concursos respectivos e do valor da proposta sobre a qual recaiu a adjudicação, o que viola os princípios da concorrência, da estabilidade e da igualdade.
24. O ML contratou por ajuste directo, precedido ou não de consulta, empreitadas de valor superior ao valor que obrigava à realização de concurso público, na vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, mesmo já na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, superior ao limite de € 1.000.000 estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º, sem que a fundamentação de direito invocada para a dispensa de procedimento se afigurasse verdadeiramente ajustada à situação de facto.
25. O ML não procedeu, relativamente aos contratos deste empreendimento, às comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, quer relativamente aos contratos celebrados com recurso aos procedimentos previstos no artigo 17.º, quer nos casos em que esses procedimentos foram dispensados com invocação do disposto no artigo 18.º do mesmo diploma.
26. A informação relativa aos empreendimentos realizados pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., não se encontra centralizada, mas antes fragmentada, dispersa pelos diversos departamentos do ML intervenientes ou disponível apenas na Ferconsult. Esta dispersão e as omissões dos processos existentes nos diferentes intervenientes dificultaram a análise e a compreensão de toda a sequência de circunstâncias que fundamentaram algumas decisões e algumas vezes não foi possível obter informação que permitisse a análise detalhada de situações que exigiriam melhor esclarecimento.
27. O ML não controla devidamente a actividade da Ferconsult, verificando-se neste empreendimento o pagamento de facturação da Ferconsult que incluía trabalhos não realizados ou que excedia os valores contratados.

28. Foram pagos em excesso € 355.585,99, acrescidos do IVA, de revisão de preços da empreitada ML 586/00 – “*execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*” – tendo o Metropolitano, no decurso da auditoria, solicitado ao adjudicatário Linhametro, através do ofício n.º 388867, de 29 de Agosto de 2005, a devolução dessa quantia.
29. A indemnização de maior valor, no montante de 850.000.000\$00 (€ 4.239.782,13), com exclusão do IVA, representando 46,9% do total de indemnizações e expropriações, foi acordada com a Província Portuguesa da Companhia de Jesus, na qualidade de proprietária do Colégio S. João de Brito e do Centro Universitário Padre António Vieira, como contrapartida pelas ocupações provisórias e definitivas dos espaços necessários à construção da Estação Lumiar. Para ocupação provisória desse espaço foi demolido um edifício cuja construção não se encontrava licenciada nem estava inscrito na matriz predial, sem que esse facto tivesse sido tido em conta na determinação do montante acordado.
30. Na formação e execução de diversos contratos de empreitada e de fornecimento foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, cujo cumprimento é condição de elegibilidade das despesas para efeitos de comparticipação comunitária, o que pode implicar a perda do financiamento comunitário já concedido para esses contratos ou, nos casos em que tal ainda não tenha ocorrido, é impeditiva da sua apresentação para esse efeito.

RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

1. O ML deverá fazer um esforço adicional de melhoria na eficiência e controlo de custos: (1) da gestão corrente, (2) da gestão de obras, (3) da gestão estratégica do Grupo e suas participações e (4) das prestações de serviços entre participadas.
2. O ML deverá dar especial ênfase ao cumprimento do regime jurídico aplicável à contratação de empreitadas e de aquisição de bens e serviços.

3. O ML deverá restringir ao mínimo indispensável a contratação de prestações de serviços de fiscalização por “*valor estimado*”, com base em tabelas de valores horários, e estabelecer mecanismos de controlo efectivo do número de horas de trabalho prestadas.
4. Nos cadernos de encargos dos concursos de empreitadas deverão ser incluídas cláusulas que imponham a especificação, nas propostas dos concorrentes, dos períodos em que se prevê execução fora do horário normal ou por turnos, de forma a permitir o conveniente planeamento da fiscalização e tornar efectiva a aplicação da cláusula dos cadernos de encargos que comete aos empreiteiros as despesas com os encargos de fiscalização sempre que, por facto imputável a estes, se tenha de recorrer a trabalho em horas extraordinárias.
5. O ML deverá estabelecer mecanismos contratuais de responsabilização dos projectistas pelos erros e omissões, que penalizem projectos com erros de concepção e deficiências das medições e, se necessário, deverá proceder à sua revisão, em especial, no que respeita às medições.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 37/2005

Conselheiro Relator
Carlos Manuel Botelho Moreno

Processo nº 4/2005 – AUDIT
30 de Novembro de 2005

ASSUNTO Auditoria ao EURO 2004. 2.ª Fase.

- ADJUDICAÇÃO DE EMPREITADAS
- AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
- AUDITORIA OPERACIONAL
- AUSÊNCIA DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E FISCALIZAÇÃO
- CAPITAL PRÓPRIO
- PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E COMUNITÁRIA
- COMPRA E DOAÇÃO DE BENS
- CONSTRUÇÃO/REMODELAÇÃO DE EDIFÍCIOS E ACESSIBILIDADES
- CONTRATO PROGRAMA
- CONTROLO DE CUSTOS
- FINANCIAMENTO /ENDIVIDAMENTO
- ERROS E OMISSÕES DO PROJECTO
- EXECUÇÃO FINANCEIRA
- FACTORING
- INDEMNIZAÇÃO
- INOBSERVÂNCIA DE PRAZO
- JUROS DE MORA
- MECANISMO DE PAGAMENTOS DÉBIL
- REVISÃO DE PREÇOS
- TRABALHOS A MAIS E A MENOS

CONCLUSÕES

Quanto ao Modelo Organizacional da Candidatura Portuguesa à Realização da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004

A **Federação Portuguesa de Futebol** submeteu à UEFA a candidatura portuguesa à organização da fase final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004.

O Governo Português através da RCM n.º 117/98 apoiou esta candidatura, reconhecendo um conjunto de benefícios pela organização deste evento dos quais se destacam a projecção internacional de Portugal, a possibilidade de renovação, modernização e construção de infra-estruturas desportivas, a promoção do conforto e segurança das mesmas e, em simultâneo, a redução dos níveis de violência.

Foram assim seleccionados 10 estádios, dos quais 6 estiveram a cargo de promotores públicos (CM Braga, CM Guimarães, CM Coimbra, CM Aveiro, CM Leiria, e Associação de Municípios Loulé/Faro) e 4 a cargo de promotores privados (FCP, BFC, SLB e SCP).

Para a concretização das obras foi definido um conjunto de responsabilidades a assumir pela Administração Central, bem como de obrigações para o conjunto dos promotores, o que se consolidou pela assinatura de protocolos que vieram a suportar os Contratos-programa, posteriormente celebrados.

Para acolher o evento foi implementada uma estrutura de trabalho que passou pelo envolvimento de um conjunto de entidades públicas e pela criação de novas entidades, cada uma das quais com funções e responsabilidades diferentes no processo.

Assim, foi constituída a Sociedade Euro 2004, SA. – Sociedade Promotora da Realização em Portugal da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, criada através do Decreto-Lei n.º 33/2000, de 14 de Março, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 267/2001, de 4 de Outubro.

Destacam-se como principais atribuições da sociedade, as seguintes:

- ✓ Concepção, coordenação e organização do programa das iniciativas e actividades referentes à realização em Portugal do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 e a aprovação das instalações para realização daquelas iniciativas;

- ✓ Promoção da realização das actividades incluídas no programa do evento;
- ✓ Celebração de todos os contratos, exceptuando-se os referentes à comercialização do evento, e a prática dos actos necessários à realização da fase final do Torneio;
- ✓ Cooperação com entidades públicas e privadas, bem como a coordenação com os serviços, órgãos e empresas do estado e de outras instituições, das acções complementares ao evento, necessárias à sua divulgação e sucesso;
- ✓ Superintendência e gestão de toda a vertente logística, administrativa e desportiva do campeonato, assim como a coordenação com as entidades competentes de um sistema de segurança, no perímetro de segurança de cada estádio seleccionado.

A Sociedade dissolve-se pelo decurso do prazo pelo qual é constituída, entrando imediatamente em liquidação.

A liquidação deveria estar encerrada e a partilha aprovada até 1 de Junho de 2005.

Face às informações entretanto obtidas pela equipa de auditoria, a sociedade foi efectivamente liquidada no segundo semestre do corrente ano.

Foi igualmente criada a Sociedade Portugal 2004, SA – Sociedade de Acompanhamento e Fiscalização do Programa de Construção dos Estádios e Outras Infra-Estruturas para a Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, constituída através do Decreto-Lei n.º 268/2001, de 4 de Outubro, tendo-lhe sido atribuído o acompanhamento e fiscalização do programa de construção, reconstrução e requalificação dos estádios e, o acompanhamento da construção dos equipamentos complementares e de apoio aos jogos da fase final do Campeonato da Europa de Futebol em 2004, e de outras infra-estruturas nacionais ou municipais, de acordo com o caderno de encargos de candidatura à organização da fase final do referido Torneio. Acresce, igualmente, a esta sociedade, a responsabilidade final pela aprovação das despesas apresentadas pelos promotores do Euro 2004, para efeitos de comparticipação do Estado ou de bonificação de juros.

A Sociedade Portugal 2004, SA, actuou como elo de ligação entre o Instituto de Estradas de Portugal (IEP), as Câmaras Municipais e as entidades promotoras (públicas e privadas).

Trata-se de uma sociedade com capitais maioritariamente públicos e com uma duração limitada até 31 de Dezembro de 2004, tendo-se dissolvido nessa data e entrado em liquidação no dia 1 de Janeiro de 2005. De acordo com informação prestada pela Direcção Geral do Tesouro, em 17/11/2005, a Sociedade Portugal 2004, S.A encontra-se extinta desde 01/07/2005.

O financiamento da Administração Central para a construção/remodelação dos estádios e estacionamentos teve lugar essencialmente na fase de pré-evento e, foi suportado por verbas com diferentes proveniências: uma parte procedente do orçamento do Instituto do Desporto de Portugal, disponibilizada pelo Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), no período de 2001 a 2004; outra parte oriunda do orçamento do IDP, mas disponibilizada pelo Programa de Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos (PRODED), no período de 2002 a 2004; e, ainda, uma verba do orçamento das Comissões de Coordenação Regional (CCR'S) disponibilizada pelo PIDDAC, proveniente de fundos da União Europeia, mais concretamente, da Medida Desporto do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do III Quadro Comunitário de Apoio.

Para a obtenção daquela participação financeira foram celebrados Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo entre o Instituto do Desporto de Portugal, a Sociedade Portugal 2004, SA, e os beneficiários – promotores públicos e privados.

Relativamente às acessibilidades directas aos estádios, criadas no âmbito do Euro 2004, o seu financiamento foi, na sua quase totalidade, de natureza pública, através da Administração Central, Fundos Comunitários e Autarquias.

Assim, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 119/2000, de 13 de Setembro, foi criado um programa de financiamento executado nas modalidades de Contrato-Programa ou de Acordo de Colaboração, constituído por fundos provenientes do orçamento do Instituto de Estradas de Portugal (IEP), quer através de uma verba disponibilizada pelo PIDDAC no período 2002/2004, quer por via de uma verba comunitária oriunda do QCA III – FEDER.

A concretização destes financiamentos envolveu a apresentação de candidaturas por parte das entidades promotoras, quer públicas, quer privadas, tendo-se realizado posteriormente os correspondentes Contratos-Programa.

De entre os estádios seleccionados encontram-se aqueles cuja construção/remodelação esteve a cargo de entidades públicas, designadamente Autarquias Locais, caso dos estádios de Braga, Guimarães e Coimbra e Empresas Municipais/Intermunicipais, como aconteceu com Aveiro, Leiria e Faro/Loulé.

Nos casos dos estádios municipais de Guimarães, Braga e Coimbra, as autarquias executaram as correspondentes obras de remodelação ou de construção assumindo a qualidade de donos da obra, sendo as suas próprias estruturas a assegurar a execução, fiscalização e o controlo técnico dos trabalhos.

No que diz respeito às acessibilidades, as autarquias assumiram-se igualmente como donas das obras, competindo-lhes lançá-las, geri-las e executá-las desde a fase do anúncio dos concursos até à sua conclusão.

No caso dos estádios de Aveiro, Leiria e Loulé/Faro, as empresas municipais e intermunicipais foram dotadas de competências de gestão, administração, fiscalização e controlo administrativo, técnico e financeiro, para a realização das obras respectivas.

No que diz respeito aos promotores privados, os 4 Clubes de Futebol – Sporting Clube de Portugal, Sport Lisboa e Benfica, Boavista Futebol Clube e Futebol Clube do Porto – foram os responsáveis pela construção dos quatro novos estádios, tendo procedido à realização integral das obras, de acordo com as peças escritas e desenhadas, as especificações, o caderno de encargos e o orçamento, constituintes dos respectivos projectos.

Apesar de uma parte expressiva do financiamento destes projectos ter sido assegurada por capitais privados, o Estado (Administração Central) também participou estes empreendimentos, num montante correspondente a cerca de 14% do investimento total efectivo, tendo para o efeito sido celebrados Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo entre

os Clubes, o Instituto do Desporto de Portugal e a Sociedade Portugal 2004, SA,

No que diz respeito aos estádios do Sport Lisboa e Benfica e do Sporting Clube de Portugal, realizaram-se também contratos-programa entre os Clubes, a Câmara Municipal de Lisboa e o IEP, com vista à execução, no primeiro caso, das obras de construção das acessibilidades ao novo Estádio, e no segundo caso, para execução das obras de construção/requalificação de vias de acesso/penetração, assumindo-se aqueles clubes como donos das obras, ficando sujeitos ao acompanhamento e controlo por representantes da CML e do IEP.

Quanto aos estádios do Futebol Clube do Porto e do Boavista Futebol Clube, realizaram-se igualmente contratos-programa entre a Câmara Municipal do Porto e o IEP, com vista à execução das obras de construção/requalificação das vias de acesso/penetração àqueles estádios, assumindo-se a autarquia como dona das obras, competindo-lhe lançá-las, gerilas e executá-las e estando assim sujeita ao acompanhamento e controlo por representantes do IEP.

O investimento na construção/remodelação dos estádios e nos respectivos estacionamentos exigiu por parte dos promotores um elevado esforço financeiro, que envolveu, para além da utilização de capitais próprios e da ajuda pública, também o recurso a capitais alheios, designadamente, financiamento bancário.

Considerando a relevância nacional e internacional da realização do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 e o forte investimento dos promotores do evento, o Governo acordou em criar legislação adequada para garantir aos promotores iguais condições de oportunidade no acesso à bonificação de juros, em linhas de crédito destinadas ao financiamento dos investimentos desportivos.

A fim de operacionalizar o sistema e torná-lo mais eficaz estabeleceu-se uma relação directa entre o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, e os beneficiários, conciliando-se a livre contratualização dos empréstimos e assegurando-se as necessárias garantias do Estado.

Dos promotores públicos, só a Associação de Municípios Loulé/Faro acedeu a verbas relativas a bonificações de juros em empréstimos contrai-

dos, dentro do programa ProAlgarve, enquanto que os restantes municípios envolvidos não acederam a quaisquer verbas dado que as respectivas CCR'S invocaram indisponibilidade financeira dentro do III QCA (FEDER – Eixo1).

Quanto aos promotores privados, já receberam bonificações o FCP, o BFC e o SCP.

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 99/2002, de 22 de Maio, o Governo Português resolveu accionar, por recurso a uma entidade privada, a auditoria permanente ao projecto do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, a fim de garantir o acompanhamento permanente da correspondente gestão financeira e orçamental, concretizada na obrigatoriedade de apresentação por parte da entidade seleccionada de relatórios mensais, para transmissão de informação periódica à Assembleia da República, ao Governo e ao País.

O trabalho foi adjudicado à empresa *PriceWaterhouseCoopers – Auditores e Consultores, Lda*, que efectuou uma auditoria permanente à utilização dos recursos financeiros públicos, no âmbito da gestão do projecto do Euro 2004, que decorreu entre Outubro de 2002 e Fevereiro de 2005.

Para além desta entidade, o projecto do Euro 2004 foi ainda objecto de estudo e análise por parte de entidades fiscalizadoras públicas, como a Inspeção – Geral de Finanças e o Tribunal de Contas.

Quanto aos Apoios Públicos concedidos aos Clubes Privados

Os Apoios Directos concedidos pela Administração Central aos promotores privados (SLB, SCP, BFC, FCP) para construção dos estádios e estacionamento, consubstanciados na celebração de Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo entre o Instituto do Desporto de Portugal, a Portugal 2004, SA, e cada um dos Clubes, totalizaram o valor de € 66.101.483, dos quais € 60.660.908 se destinaram aos estádios e € 5.440.575 aos estacionamentos.

O Investimento Total daqueles Clubes na construção dos estádios e estacionamento totalizou o valor de € 459.632.039, pelo que o montante

da comparticipação financeira da Administração Central representa 14% daquele investimento.

O montante total da comparticipação financeira do Estado atribuída em conjunto aos promotores públicos e privados cifra-se em € 109.074.880; a parte concedida aos Clubes representa cerca de 61% daquele valor, enquanto que a parcela atribuída aos promotores públicos se que- dou pelos 39%, o que resulta do facto de que, embora o número de estádios destes últimos promotores seja superior, os estádios dos privados apresen- tam maior dimensão e melhor equipamento.

Para além daqueles apoios directos, os Clubes promotores beneficia- ram igualmente da bonificação de juros sobre os empréstimos contraídos para financiamento dos respectivos estádios. Estas bonificações acarretam consequências financeiras para o Estado, que se dilatam no tempo até 2013, uma vez que o seu processamento acompanhará o período de vigência daqueles empréstimos.

Os quatro clubes receberam de bonificação até Agosto de 2005 o montante de € 2.741.259,4 e estima-se que até ao final do período de vigência dos empréstimos, ou seja, 2013, o Estado deverá despende r € 16.646.321,7.

O Município de Lisboa, através da celebração de Contratos-Programa com o Sporting Clube de Portugal e com o Sport Lisboa e Benfica e com base no reconhecimento do interesse nacional e local da concretização do evento – Euro 2004, concedeu àqueles promotores privados apoios em espécie, que se consubstanciaram na **compra e doação de imóveis e equi- pamentos, considerados avultados, que se traduziram num desequilí- brio a favor dos Clubes, visto que as contrapartidas exigidas pouco oneraram aquelas entidades.**

Não é ainda possível fixar com exactidão o valor total dos apoios **indirectos** concedidos pelo Município aos dois Clubes, visto que algumas das situações contempladas nos Contratos-Programa não foram ainda exe- cutadas. No entanto, pode-se referir que, até Julho de 2005, aqueles apoios indirectos cifraram-se em € 59.565.259,7, dos quais € 49.503.359,7 se destinaram ao SLB e os restantes € 10.061.900 ao SCP.

Os Apoios Indirectos concedidos pela Autarquia Portuense aos Clubes da Cidade (FCP e BFC), traduzidos na cedência de parcelas de terreno avaliadas, no caso do FCP, a um valor padrão de € 299,28/m², fixado pelo Plano de Pormenor das Antas (valor considerado nalguns casos como estando subavaliado), totalizaram € 89.388.896.

Daqueles apoios foi concedida ao BFC uma parcela de terreno avaliada em € 1.009.750 para construção do novo pavilhão polidesportivo; as restantes parcelas valorizadas em € 88.379.146 destinaram-se ao FCP, provindo uma parte de aplicação dos mecanismos de perequação compensatória no âmbito da operação de reparcelamento definida pelo Plano de Pormenor das Antas, e as restantes como apoio ao Clube para construção e melhoramento das suas infraestruturas e equipamentos desportivos.

Para além dos apoios directos e indirectos, a autarquia do Porto assumiu outras obrigações, que originaram custos acrescidos para o Município, resultantes da decisão de avançar com a execução do Plano de Pormenor das Antas, a fim de viabilizar a realização das infra-estruturas inerentes às acessibilidades dos estádios em sede do Euro 2004.

Assim, na concretização do PPA, o Município do Porto para além dos subsídios em espécie atribuídos ao FCP, assumiu também um conjunto de obrigações que totalizaram o montante de € 62.840.070, repartidos da seguinte forma:

- ✓ € 21.598.043, correspondentes a indemnizações atribuídas e a atribuir a particulares e entidades proprietários dos terrenos situados na zona de intervenção do PPA;
- ✓ € 22.660.330, destinados ao financiamento de infraestruturas;
- ✓ € 18.581.697, para fazer face a direitos adquiridos por certas entidades, traduzidos na atribuição de parcelas objecto de reparcelamento, em resultado da aplicação das cláusulas dos protocolos entretanto celebrados entre aquelas e a CMP.

A comparticipação da Administração Pública Central e Local para apoiar a construção dos Estádios Privados pode sintetizar-se como se segue:

<i>Unid: Euros</i>			
Apoios	Entidades		
	Adminis tração Central	Administração Local	
		Câmara Municipal de Lisboa	Câmara Municipal do Porto
Apoios Directos			
Estádios	60.660.908	-	-
Estacionamentos	5.440.575		
Bonificação de Juros	16.646.321		
Total	82.747.804 (1)		
Apoios Indirectos	-	59.565.259,7	89.388.896,5
Total		148.954.156 (2)	
Encargos c/ Plano de Pormenor das Antas	-	-	62.840.070 (3)
Total Apoios		294.542.030 (4)=(1)+(2)+(3)	

Fontes: Sociedade Portugal 2004, Direcção-Geral do Tesouro, CMP, CML

À luz do quadro que antecede, não pode deixar de se questionar se o elevado montante dos apoios públicos concedidos aos Clubes não poderia ter tido utilização alternativa, porventura, mais eficiente noutras áreas de relevante interesse e carência públicos.

Todavia, também não poderá deixar de se ter em linha de conta que os benefícios destes projectos não se esgotaram com a realização do acontecimento desportivo, tendo beneficiado as zonas onde se instalaram, em termos das acessibilidades e da própria requalificação urbana.

Quanto ao Programa de Acessibilidades directas aos estádios do Euro 2004

Financiamento Previsto na RCM

Os **acessos directos aos estádios do Euro 2004** foram essencialmente **financiados** através do IEP, nos termos **definidos na RCM n.º 119/2000, de 13.09**. De acordo com o preceito legal, o financiamento foi executado nas **modalidades de contrato programa e de acordo de colaboração**.

O **montante máximo previsto de comparticipação pública** nos Contratos Programas assinados com os **10 promotores** totalizou cerca de **73,3 milhões de euros**, e o dos dois acordos de colaboração **31,7 milhões de euros, elevando o valor da comparticipação pública** das acessibilidades para **104,9 milhões de euros**.

O **financiamento** processou-se através de verbas inscritas no **PID-DAC do IEP**, das quais **60% provenientes do OE** e, o restante, de **fundos comunitários**, mediante candidatura apresentada pelo IEP, e cuja contribuição financeira da União Europeia reverteu a seu favor. **Todos os empreendimentos foram objecto de financiamento comunitário excepto os que estiveram a cargo de dois promotores privados “SLB e SCP”**.

Para os **acessos aos estádios privados** foram contratualizados com o IEP cerca de **73,8 milhões de euros**, isto é, **70% da verba máxima atribuída para todas as acessibilidades**.

A **execução financeira dos empreendimentos**, previstos nos contratos programa, em relação ao montante máximo da contribuição do IEP, foi **de 92%**, o que demonstra, face ao **valor fixado**, uma **poupança pública** na ordem dos **8%**, e que reverteu, em principio, para o **orçamento privativo do IEP**.

Os **financiamentos previstos** em sede de Contrato Programa não foram consumidos na sua totalidade. Com efeito, houve **acessibilidades que não esgotaram o montante máximo de financiamento**, tendo a excepção residido nas acessibilidades ao **Estádio Municipal de Leiria e ao Estádio da Luz**, que foram os **únicos cujo valor máximo contratualizado igualou o aprovado**.

A inelegibilidade para financiamento do IEP dos trabalhos a mais e a fixação de Junho de 2004 para conclusão de todas as obras contribuíram muito positivamente para o controlo de custos e de prazos das obras.

Pagamentos do IEP

O mecanismo de pagamentos instituído revelou algumas debilidades que transitaram para a tesouraria de alguns dos promotores, como foram os casos da AMLF, que recorreu ao endividamento bancário, através dos Municípios de Faro e Loulé¹, e a da C.M Porto, que recorreu ao *factoring*, para colmatarem a falta de pagamento das verbas contratualizadas com o IEP e, outrossim, financiarem os empreendimentos a que se propuseram.

A morosidade nos pagamentos do IEP à C.M Porto, e conseqüente recurso ao *factoring*², advieram dos resultados de uma auditoria da IGF ao “Plano Pormenor das Antas” que motivou o congelamento das verbas, situação sanada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, em 1 de Julho de 2004. O atraso nos pagamentos à AMLF, deveu-se ao facto da justificação para alteração da “estrutura de pavimento” ter ocorrido extemporaneamente.

Os encargos financeiros decorrentes da operação de *factoring* ascenderam a € 228.493 e foram suportados pela C.M Porto. Em Janeiro de 2005 encontrava-se completamente saldada a cessão de créditos.

O incumprimento do plano de pagamentos por parte do IEP afectou todos os promotores, excepto a CM de Leiria. No caso da AMLF e da C.M Porto o prazo médio de pagamentos chegou a atingir os 8 e 9 meses, respectivamente.

Também, do valor aprovado no montante de 95,3 milhões de euros foi pago aos promotores cerca de 90,6 milhões de euros, resultando um diferencial de 4,6 milhões de euros, que reverteu a favor do orçamento

¹ Estas entidades contraíram empréstimos bancários no montante de 4,7 milhões de euros para cumprir as responsabilidades contratualizadas junto da AMLF.

² Neste processo, o IEP apenas teve conhecimento dos débitos, tendo o ónus dos correspondentes pagamentos sido da responsabilidade da Autarquia.

privativo do IEP. Todos os promotores foram afectados excepto a C.M Leiria e o S.L Benfica.

Unid: euros

Comparticipação do IEP	valor máximo (cont prog e acord colab)	Valores aprovados	Total dos pagamentos (até 2005)
Estádios Públicos	31.749.502	24.614.989	22.767.154
Estádios Privados	73.882.008	70.631.872	67.842.830
tot	105.631.510	95.246.860	90.609.984

Fonte: IEP (Julho 2005)

As razões do diferencial prendem-se essencialmente com a não realização de alguns trabalhos previstos inicialmente, e também pela ilegitimidade de alguns dos pedidos de participação apresentados, como foram os casos da C.M Aveiro e da AMLF. Acresce ainda, o facto de estas duas entidades apresentarem facturação para além da data estabelecida, situação que per si podia levar ao não pagamento.

Modalidades e Regimes das Empreitadas

Os promotores dos estádios públicos e privados procederam à adjudicação de 60 empreitadas, no valor de 130,4 milhões de euros, para a construção das acessibilidades aos estádios no âmbito do Projecto Euro 2004, tendo adoptado predominantemente a figura do concurso público.

As únicas excepções foram dois contratos adjudicados por ajuste directo da C.M Guimarães e da C.M Leiria, e seis por concurso limitado, designadamente, três da C.M Leiria, dois da C.M Coimbra, e um da C.M Braga.

Quanto à modalidade e regime das empreitadas, 19 (73%) foram lançadas no regime de série de preços, quatro por preço global, uma no regime misto, e duas lançadas na modalidade de concurso limitado, porquanto, os preços base foram respectivamente de €47.987,50 e €115.576,00.

Organização dos Processos das Empreitadas

A análise dos **processos de empreitada** dos seis **promotores públicos** permite concluir que, apesar dos procedimentos adoptados serem adequados e suficientes para assegurar o cumprimento das normas de gestão instituídas, se verificaram algumas debilidades, designadamente, a fragmentação da informação dos processos da Câmara Municipal de Braga e da Leirisport, EM.

Execução Física das Empreitadas

Quase todas as **60 empreitadas** sofreram desvios face ao **prazo inicial**. Houve empreitadas com **prorrogações superiores a 100 dias**. Foram os casos das empreitadas geridas por entidades públicas, designadamente a empresa municipal – GOP – Gestão de Obras Públicas, EM (5), C.M Coimbra (3), C.M Leiria (2), AMLF (2), C.M Aveiro (1) e *Leirisport, EM* (1). Em contrapartida, apenas cinco das obras a cargo dos promotores públicos e as 15 do **SLB e SCP** foram **concluídas nos prazos previstos**, de acordo com a informação remetida pelos dois clubes à C.M Lisboa. Realça-se a empreitada de acessos às Antas “Nó do Mercado Abastecedor”, em que a GOP conseguiu uma **redução de prazo de 27 dias**.

A **execução média** situou-se nos **97 dias**. Os **desvios mais significativos** ocorreram nas empreitadas a cargo da AMLF, GOP, EM, C.M Aveiro, Leirisport, EM e C.M Leiria, conforme quadro seguinte.

Empreitadas		Desvios (dias)		
Designação	n.º	min	max	média
acess. ao estádio Braga	3	0	5	2
acess. ao estádio Guimarães	4	17	80	37
acess. ao estádio das Antas	8	-27	205	54
acess. ao estádio do Bessa	10	10	346	95
acess. ao estádio Aveiro	1	330	330	330
acess. ao estádio Coimbra	7	0	162	78
acess. ao estádio de Leiria	7	21	279	132
acess. ao estádio do Algarve	2	367	379	373
global	42	-27	379	97

O deslizamento dos prazos deveu-se, entre outros, a **novos projectos para adaptação às infra-estruturas existentes, suspensão de trabalhos por parte do dono da obra, reparação de trabalhos identificados como defeituosos nas vistorias, alterações ao projecto de execução, atraso na aprovação dos trabalhos adicionais, sucessivos incumprimentos por parte do dono da obra na disponibilização dos terrenos, alterações dos prazos parciais, indefinições, alterações e ajustamentos do projecto, falta de validação técnica dos projectos, falta de coordenação entre empreitadas, morosidade nos processos de expropriação, atrasos nos elementos topográficos, áreas tardiamente consignadas, trabalhos a mais, e más condições atmosféricas.**

Execução Financeira das Empreitadas

O custo final das empreitadas consubstanciou um desvio médio global de 13,6% em relação ao valor inicial de adjudicação. Para esta ocorrência contribuíram, para além de outros, os encargos incorridos com indemnizações, juros de mora e trabalhos a mais que, no global, representam cerca de 9,7% do valor inicialmente adjudicado.

As empreitadas que apresentam os maiores desvios face ao valor adjudicado são as referentes aos acessos do **estádio Municipal de Leiria (30%), estádio Municipal de Aveiro (25%), estádio do Bessa (17%), estádio Municipal de Braga (15,6%) e estádio das Antas com 14,9%**. Em contrapartida, as do **estádio Alvalade XXI, e estádio Intermunicipal do Algarve** apresentam os desvios mais baixos, cerca de 2,81% e 3,06%, respectivamente.

Note-se que as empreitadas a cargo do SLB e uma das três empreitadas a cargo da C.M Braga não apresentam qualquer desvio.

Os desvios financeiros verificados resultaram de **trabalhos a mais não previstos, supressão de trabalhos do contrato inicial, trabalhos resultantes de erros e omissões, juros moratórios por atrasos nos pagamentos aos fornecedores, indemnizações por prorrogações dos prazos, supressão de trabalhos, atrasos nas consignações parciais, antecipação de prazos, suspensão da obra e, ainda, encargos financeiros resultantes de uma operação de *factoring* levada a cabo pela GOP, EM.**

Registo para as empreitadas a cargo da C.M Guimarães cujo custo final foi inferior em cerca de 0,5% ao valor de adjudicação global. Também, em três das seis empreitadas a cargo da C.M de Coimbra e três da responsabilidade da GOP, EM, o valor final da empreitada ficou aquém do valor de adjudicação.

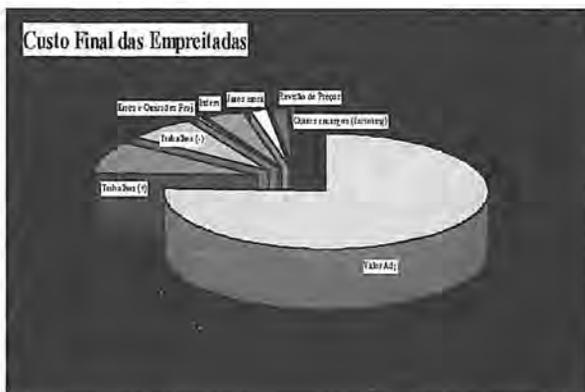
Custo Estimado-Efectivo das Empreitadas

Como atrás referido, para a efectivação das acessibilidades directas ao Euro 2004 foram lançados 60 processos de concurso de empreitadas que correspondem ao montante global de 130,4 milhões de euros de obras.

O custo total das empreitadas de acessibilidades ascendeu a 148 milhões de euros, com exclusão de IVA, e corresponde ao custo dos trabalhos contratuais no montante de 130,4 milhões de euros acrescido dos trabalhos a mais, erros e omissões do projecto, revisão de preços, outros encargos, e diminuído dos trabalhos a menos.

Custo Efectivo/Estimado das Empreitadas	Total	
	Montante	N.º Empreitadas
Valor Adjudicado	130.392.626	60
Encargos Adicionais:	17.702.268	-
<i>Trabalhos (+)</i>	15.032.386	34
<i>Trabalhos (-)</i>	11.889.312	31
<i>Erros e Omissões</i>	910.851	12
<i>Indemnizações</i>	6.950.086	13
<i>Juros mora</i>	2.602.595	18
<i>Revisão de Preços</i>	3.109.252	30
<i>Outros encargos (factoting)</i>	793.670	19
Total	148.094.894	-

Verifica-se um agravamento do custo total das empreitadas na ordem dos 17,7 milhões de euros, com exclusão do IVA, a que corresponde a percentagem de 13,6%. Sublinhe-se que a comparticipação do IEP não contempla estes custos, responsabilizando-se os promotores pela satisfação de tais encargos.



O valor final das empreitadas a cargo dos promotores públicos somou 129,4 milhões de euros, e é superior ao valor de adjudicação em cerca de 17,5 milhões de euros, exceptuados os trabalhos das empreitadas a cargo da C.M Guimarães, cujo valor é inferior ao valor de adjudicação, em 15.886 €.

Por seu turno, o custo final das empreitadas de acessibilidades, a cargo dos promotores privados, importou em cerca de 18,6 milhões de euros, dos quais 11,6 milhões, ou seja, 62,3% respeitam aos acessos do estádio da Luz.

O valor final das empreitadas dos acessos ao estádio da Luz é igual ao valor contratualizado, segundo informação disponibilizada pelos clubes à C. M Lisboa.

Encargos Adicionais

Os encargos adicionais com as empreitadas situaram-se em 17,7 milhões de euros + IVA, e representaram cerca de 13,6% do valor da adjudicação. Os valores mais expressivos são os das empreitadas relativas aos estádios das Antas, do Bessa, de Aveiro, de Leiria e de Coimbra.

Do conjunto, os custos mais representativos são as indemnizações e os juros moratórios no montante de 9,5 milhões de euros. Representam 53,7% do montante global de encargos e respeitam às empreitadas da responsabilidade de três entidades públicas, designadamente, GOP, EM,

C.M Aveiro e a AMLF (não obstante, alguns destes custos serem ainda valores “estimados”). Seguem-se os **trabalhos a mais incluindo erros e omissões do projecto, revisão de preços, e, por último, outros encargos financeiros**, no valor de 793,6 mil euros, resultantes de uma operação de *factoring* realizada pela GOP, EM.

Os custos com indemnizações situaram-se em **6,9 milhões de euros**, e integram 13 empreitadas, 12 da GOP, EM³ e uma da C.M Aveiro. Os motivos da sua ocorrência foram as **prorrogações dos prazos por motivos imputáveis ao dono de obra, supressão de trabalhos, atrasos nas consignações parciais, antecipação dos prazos parciais, atraso no desvio nocturno e suspensão das obras**.

No caso da empreitada a cargo da C.M Aveiro o empreiteiro teve direito a uma indemnização no valor de € 723.208+IVA por sobrecustos que teve que suportar em consequência da prorrogação de prazo por responsabilidade do dono da obra.

Quanto aos juros moratórios, cuja soma atingiu **2,6 milhões de euros**, dizem respeito a quase todas as empreitadas da GOP, EM⁴, à excepção de quatro e, ainda, à empreitada da C.M Aveiro⁵ e a uma da AMLF.

Os motivos prendem-se com **atrasos nos pagamentos aos fornecedores**, devido a dificuldades de tesouraria. Acontece que, **em ambos os casos**, estas dificuldades reflectem os atrasos por parte da CMP, explicada pela morosidade nos pagamentos por parte do IEP.

³ Do valor agregado das indemnizações (€ 6.226.878), € 2.758.049 respeitam a responsabilidades assumidas e, € 3.468.829 a provisórias (estas incluem valores solicitados pelos empreiteiros, mas que não foram aceites podendo vir a transitar para contencioso). Em Novembro de 2005, a CMP informou acerca da impossibilidade de determinar o montante exacto indemnizatório, apesar da posição do dono da obra ser no sentido do seu indeferimento.

⁴ Do valor agregado dos juros moratórios (€ 1.018.668), € 611.270 respeitam a responsabilidades já assumidas e, € 407.397 a provisórias (este valor poderá ser legitimamente reivindicado pelos empreiteiros, o que não aconteceu até à presente data).

⁵ Os juros moratórios no valor de € 1. 409.079,44 advêm de uma estimativa efectuada pela CMA com base num Acordo de Dívida celebrado em 30/11/04 entre esta instituição e o adjudicatário (Somague) referente à empreitada de acessibilidades “Execução da rede interna de acessos directos ao Estádio Municipal de Aveiro e arranjos exteriores na respectiva área envolvente).

O montante de trabalhos a mais registados, incluindo erros e omissões do projecto, corresponde a um agravamento do custo das empreitadas no total de € 4.053.925 do valor adjudicado, sendo a percentagem de 3,1%. Do conjunto, destacam-se as empreitadas a cargo da C.M Leiria/Leirisport, EM com 24,9% e a C.M Braga com 15%. Realce para as empreitadas de acesso ao Estádio Municipal de Braga e de Coimbra, sem erros e omissões.

Em termos globais, o valor dos trabalhos a mais totalizaram 15 milhões de euros +IVA, enquanto que os trabalhos a menos ascenderam a 11,8 milhões de euros, o que corresponde a 11,5% e 9% do valor de adjudicação, respectivamente.

As empreitadas relativas aos estádios de Guimarães, das Antas e do Bessa destacam-se por apresentarem trabalhos a mais inferiores a 9% do valor adjudicado. Em contraponto, as empreitadas relativas aos acessos do estádio Municipal de Leiria e do Algarve, apresentam os valores mais altos, ambos, com 29% do valor adjudicado.

Porém, estes acabaram por ser compensados com a introdução de trabalhos a menos o que evidencia algum esforço na contenção de custos por parte destes promotores.

Aliás, o saldo dos trabalhos a mais relativamente aos trabalhos a menos é desfavorável para a maioria dos promotores, excepto para os casos da C.M Guimarães, C.M Porto, C.M Aveiro e a AMLF, cujos trabalhos a menos foram superiores aos trabalhos a mais.

Em termos genéricos, verifica-se que a realização de trabalhos a mais nas empreitadas de obras de acessibilidades, deriva da falta de maturação dos projectos e de validação técnica, trabalhos imprevistos, constrangimentos técnicos e atrasos nas expropriações, sendo certo que a pressão do evento Euro 2004 também explica alguns desses trabalhos.

Constatou-se a aprovação de trabalhos a mais cerca de 8 e 7 meses após a recepção provisória da empreitada, nos casos de duas empreitadas a cargo da CMB, a "Av.Estádio 2.ª Fase" e "Av.Estádio 2.ª Fase (rotunda)". Acontece que o Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março estabelece no n.º 1 do artigo 220º que "em seguida à recepção provisória, proceder-se-á, no prazo de 44 dias, à elaboração da conta do empreiteiro".

Face à cronologia dos factos constata-se que não foi possível elaborar a conta do empreiteiro no prazo legal.

O montante da revisão de preços ascendeu a 3,2 milhões de euros e corresponde a 30 processos de empreitadas, cerca de metade, e representa 2,4% do valor de adjudicação. Todos os promotores públicos apresentaram custos nesta componente.

Os outros encargos, no valor de 793,6 mil euros, integram apenas as empreitadas de acessos aos Estádios das Antas e do Bessa. Trata-se de encargos financeiros, resultantes da opção pelo *factoring*, da responsabilidade da GOP, EM. Neste processo, o IEP apenas se comprometeu com a indicação da recepção dos débitos e não com o seu pagamento.

Assim, para além dos juros de mora debitados pelos fornecedores, e que ascenderam a 1 milhão de euros, a GOP, EM, ainda pagou outros encargos, decorrentes do *factoring*, no valor de 793,6 mil euros⁶.

Monitorização, Controlo e Fiscalização

A actividade de monitorização, controlo e fiscalização das empreitadas dos acessos aos estádios do Projecto Euro 2004 teve assento em dois modelos:

- *Modelo 1 – Simple* - a responsabilidade foi cometida a uma só entidade, Câmaras e/ou Sociedade. Foram os casos das empreitadas dos acessos aos estádios de Braga, Guimarães e Coimbra, e ao estádio do Algarve;
- *Mod. 2 – Misto* - a responsabilidade foi atribuída a duas entidades: Empresa Municipal/Departamentos da CM; Consórcio/Empresa Municipal, Consórcio/Departamentos da CM e Clubes de Futebol/Departamentos da CM.

No Mod. 1, destaca-se, pela positiva, a qualidade do trabalho desenvolvido na CMG e a complexidade na CMC e AMLF. Pela negativa, notou-se a actividade de fiscalização na CMB ao nível do controlo, uma

⁶ Segundo a GOP, EM, à data de 9 de Junho de 2005, os encargos financeiros suportados com o *factoring* para pagar aos fornecedores, ascendia a 794.381, 19€.

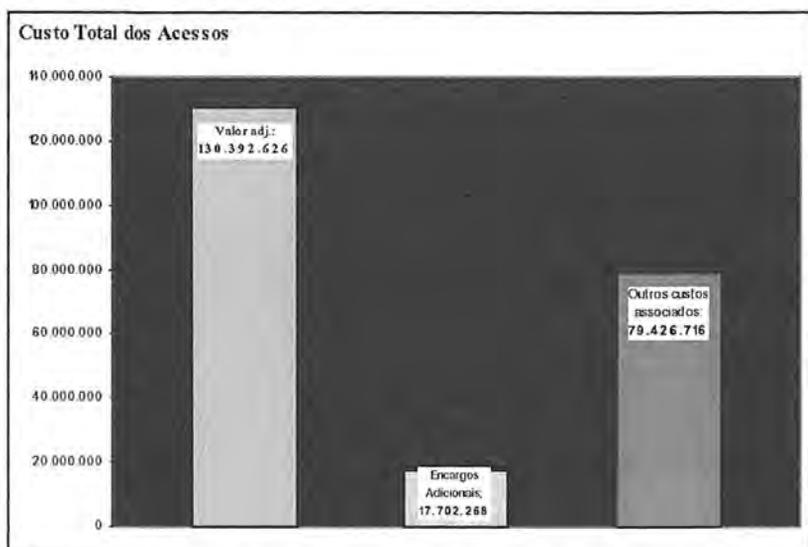
vez que não foram apresentados registos que conduzissem à validação do controlo instituído, parâmetros qualitativos, prazos e custos.

No **modelo II – Misto** realce para o modelo de gestão global “*contract management*” implementado em Leiria que permitiu uma adequada fiscalização e coordenação dos trabalhos.

Em contrapartida, nas empreitadas de acessos dos Estádios de Aveiro e ao estádio da Luz e Alvalade XXI a fiscalização apresenta como **denominador comum dificuldades na coordenação entre as diferentes empreitadas e compatibilização entre os diferentes projectos** e, ainda, no caso da C.M Lisboa, **alterações extemporâneas**.

O Custo Total dos Acessos

O custo dos acessos directos aos Estádios, no âmbito do projecto EURO 2004, somou o montante de cerca de 230,2 milhões euros+ IVA, do qual, 130,4 milhões de euros respeita a valores contratuais, 17,7 milhões de euros a encargos adicionais e 79,4 milhões de euros a outros custos associados. Nesta última componente de custos, também se destacaram os acessos aos estádios das Antas e do Bessa, com 74,2 milhões de euros, a que corresponde 93,4% daquele custo.



Do montante gasto, cerca de 69,6% destinou-se à região norte, 16,3% à região centro, 8,3% à região LVT, e 6% para a região sul.

Os acessos mais onerosos foram os dos estádios das Antas e do Besa, que representaram mais de metade, cerca de 66,3%, do custo total. Em contraponto, os acessos ao estádio de Guimarães e de Braga apresentam os valores mais baixos, de 3,4 milhões de euros e de 4,1 milhões de euros, respectivamente.

A **estratificação do custo global** das acessibilidades, por tipo de estádio e titularidade, evidencia que o **montante dispendido nas acessibilidades aos novos estádios superou a dos estádios remodelados** e que os estádios cuja **propriedade é privada concentraram o maior volume de acessibilidades**.

Fontes de Financiamento

O **custo global das acessibilidades** foi essencialmente suportado por verbas públicas, cerca de 98,8%, das quais 39,2% provenientes da **Administração Central** (OE e fundos comunitários), através do IEP, e

52,7% da Administração Local, na sua maioria com recurso ao endividamento.

A exceção residiu nos acessos ao estádio das Antas, que, para além daquelas duas componentes públicas, no montante de 108 milhões de euros, beneficiou ainda, de uma terceira, oriunda do Sector Empresarial do Estado, através de uma empresa pública “Metro do Porto, S.A”, no valor de 16,5 milhões de euros, bem como, de um apoio privado do F.C Porto no valor de 2,9 M€. Quanto aos acessos dos estádios da Luz e Alvalade XXI, desconhece-se o contributo do SLB e SCP.

REGIÃO/	Custo dos Acessos aos Estádio do EURO 2004	Adm. Central IEP	FINANCIAMENTO		
			PÚBLICO Adm. Local Autarquias	SEE Metro Porto,S.A	PRIVADO Clubes
Norte	160.079.988	21,57%	39,89%	6,86%	1,21%
Centro	37.527.392	6,18%	10,12%	n.a	n.a
LVT	19.076.119	7,37%	0,92%(*)	n.a	n.d
Algarve	13.567.720	4,13%	1,76%	n.a	n.a
total	230.251.219	39,25%	52,69%	6,86%	1,21%

Sublinhe-se que a C.M Porto financiou em mais de metade o custo dos acessos ao estádio das Antas e do Bessa. Para este efeito a C.M Porto contraiu três empréstimos bancários, no montante de 42 milhões de euros, destinados apenas ao financiamento das acessibilidades aos dois estádios. De igual modo, a AMLF, viu o seu contributo nos acessos ao estádio do Algarve, ter subjacente endividamento bancário, na ordem dos 4,7 milhões de euros.

Balanço Global das Acessibilidades

A realização de várias empreitadas num período de tempo limitado exigiu uma coordenação de trabalhos com outras empreitadas, que se considera positiva, pois o **empreendimento cumpriu os prazos acordados para a realização do evento, não obstante a ocorrência de desvios físicos significativos em algumas das empreitadas, a cargo das entidades públicas.**

Também se registou um **desvio global no valor das empreitadas de 13,4% em relação ao valor inicialmente adjudicado.** Para esta ocorrência contribuíram essencialmente os **encargos incorridos com indemnizações, juros moratórios e trabalhos a mais, que no global representaram cerca de 9,7%.**

O **valor global dos acessos, que se cifrou em cerca de 230,3 milhões de euros, foi, em mais de metade, 52,7%, financiado pelas autarquias,** algumas das quais, recorreram ao **endividamento bancário** e a outras **opções de financiamento “factoring”** para saldar a sua contribuição (e ainda para colmatar os atrasos do financiamento público proveniente do IEP, acrescidos dos respectivos **encargos financeiros).**

A **utilização sistemática destas fontes de financiamento** confirma uma **desadequação de custos face à estrutura de financiamento,** concluindo-se que se extravasou o **limite da razoabilidade,** na medida em que o recurso a estas soluções contribuiu largamente para o aumento do endividamento autárquico.

Quanto às Acções, Investimentos e Programas de Animação do Projecto Euro 2004

Quanto às outras acções e investimentos desenvolvidos para o Euro 2004

Foram desenvolvidas acções com impacto ao nível do sector da defesa, administração interna, juventude e desportos, saúde, obras públicas e turismo, nomeadamente com a aquisição de material e de equipamento, no domínio da Promoção de Portugal, da disponibilização dos Serviços

Especiais das Forças de Segurança para o Euro 2004 e para a constituição e funcionamento das sociedades Portugal 2004, SA e Euro 2004, SA, entre outras o que se traduziu numa despesa global de **57,1 milhões de euros**.

Destaca-se o **investimento na aquisição de material e de equipamento** (viaturas de vários tipos, material destinado à manutenção da ordem pública, material de comunicações e de informática) **para as forças de segurança** no valor de **18,5 milhões de euros (32,4% do total)**, o qual, apesar de ter sido efectuado devido às necessidades do Euro 2004, acabou por apresentar benefícios que se prolongam muito para além do evento.

O investimento efectuado pelo **ICEP ao nível da Promoção de Portugal com um valor global de 19 milhões de euros (33% do total)**.

Quanto aos programas de animação de promoção das cidades do Euro 2004

Coube ao Instituto Português da Juventude (IPJ) o planeamento, implementação, financiamento e avaliação de cada uma das acções do projecto "**Portugal 2004 – Festa das Cidades**".

Para a execução do projecto "Portugal 2004 – Festa das Cidades", uma das actividades culturais concebida para decorrer durante a fase final do Euro 2004, **foram gastos 1,738 milhões de euros, dos quais 993,5 milhões suportados pela Portugal 2004 e 744,8 milhões pelo Programa Operacional da Cultura (via FEDER)**

Este projecto envolveu uma série de projectos artísticos, em cada uma das cidades do Euro, tais como espectáculos de rua, exposições, concertos, etc., com o objectivo de:

- ✓ Promover a cultura e as instituições portuguesas e o acesso ao património cultural português;
- ✓ Divulgar novas criações e produções artísticas nacionais e internacionais;
- ✓ Promover uma imagem positiva de Portugal e do turismo português;
- ✓ Captar novos públicos para a cultura;

- ✓ Para além destes objectivos nacionais destaca-se ainda a definição de objectivos locais tendo em vista a valorização do património cultural de cada cidade anfitriã, bem com o envolvimento das populações locais.

Das 159 iniciativas agendadas no programa cultural da Festa das Cidades foram realizadas, até ao dia 5 de Julho de 2004, 156 iniciativas, nas nove cidades anfitriãs de acordo. Destaca-se a diversidade cultural oferecida ao nível da programação e o impacto causado pelas actividades de rua, todas de entrada livre e com um público estimado em 1,4 milhões de pessoas. Destaca-se também o elevado número de entidades envolvidas, 154, como Câmaras Municipais, Empresas Municipais, criadores, produtores, associações, delegações regionais do IPJ, empresas e profissionais de comunicação, o que obrigou a esforços de coordenação e articulação entre as mesmas. Atente-se ainda no seguinte quadro de indicadores:

Portugal 2004 – Festa das Cidades	
Indicadores	
N.º de espectáculos/dias de exposição	564
N.º de homens envolvidos/dia	20.813
N.º de entidades envolvidas	154
Público estimado	1.400.000
Investimento total	1.738.413,74 €
Investimento <i>per capita</i>	1,24 €

Relativamente aos programas desenvolvidos localmente pelas autarquias das 10 cidades anfitriãs dos jogos do Euro 2004, constata-se que, em cada uma delas, foram desenvolvidas acções e programas diversos que visaram, em todos os casos, projectar nacional e internacionalmente as respectivas cidades através de acções directas junto dos respectivos visitantes, bem como acolher os visitantes estrangeiros em Portugal, possibilitando um intercâmbio e confraternização saudável entre adeptos oriundos de diversos países. Veja-se agora o seguinte quadro resumo:

Un: Euros

Animação e promoção das Cidades – Quadro resumo			
Despesas Incorridas	Fontes de financiamento		
Despesas Totais	7.424.175	Orçamentos camarários	2.433.454
		Outros apoios públicos	4.054.377
		Apoios privados	1.017.989
	7.424.175		7.505.819

Constata-se uma despesa global nos programas de promoção de aproximadamente **7,5 milhões de euros**, sendo que os **municípios foram responsáveis pela assunção de quase 32,8% do montante global gasto**.

Por cerca de **54,6% do total** da despesa foram responsáveis **outras entidades públicas ou entidades privadas beneficiárias de participações públicas**, como o Instituto Português da Juventude, a Associação para o Desenvolvimento do Turismo da Região Centro, (que embora sendo uma associação privada sem fins lucrativos beneficiou de fundos comunitários ao abrigo do Programa Operacional da Região do Centro recebidos via Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro) e a EGEAC, EM – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, empresa municipal de Lisboa

Já os apoios privados assumiram aqui um papel muito relevante, **atingindo 13,7% do total do montante despendido** com estas acções e programas, com uma contribuição de quase um milhão de euros, sendo que foi no concelho do Porto que se obteve quase metade destes apoios privados. Estes apoios vierem diminuir o impacto nas contas públicas destes programas de animação e promoção das cidades do Euro.

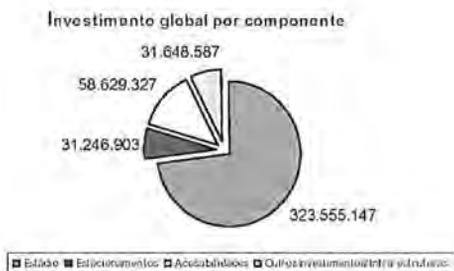
Quanto ao Balanço Global do Projecto Euro 2004

Custos dos Projectos Públicos – Euro 2004

Destaca-se, em primeiro lugar, que o **custo global dos seis empreendimentos públicos** construídos para a realização do Campeonato Europeu

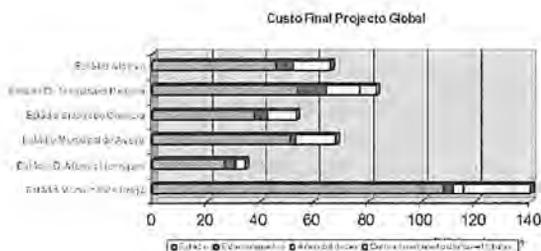
de Futebol UEFA/EURO 2004 atingiu o montante de **445 milhões de euros**, subdividido pelas seguintes componentes:

- **Estádios – 323,5 milhões de euros**, correspondendo a 73% do montante global. O número total de lugares criados ou remodelados foi de aproximadamente 180,5 mil;
- **Estacionamentos – 31,2 milhões de euros**, correspondendo a 7% do montante global;
- **Acessibilidades – 58,64 milhões de euros**, correspondendo a 13% do montante global e
- **Outros investimentos/infra-estruturas – 31,7 milhões de euros**, correspondendo a 7% do montante global



Em termos de **custo do projecto global** (estádio, estacionamentos, acessibilidades e outros investimentos/infra-estruturas), observa-se que os projectos relativos aos **Estádios Municipais de Braga e Leiria** apresentam os custos efectivos mais elevados de cerca de **140 e 83,2 milhões de euros**, respectivamente, o que representa **50% do total suportado a este nível nos seis estádios**.

Em contraponto o **Estádio D. Afonso Henriques, de Guimarães** apresenta o **custo de projecto global mais baixo**, ao situar-se na ordem dos 34,2 milhões de euros, o que representa apenas cerca de 25% do custo incorrido com o projecto global relativo ao Estádio Municipal de Braga e apenas 7,7% do total despendido na construção dos seis estádios.



Confrontando os custos efectivos com os valores de referência definidos para os seis estádios, para efeitos da comparticipação pública, o **Estádio Municipal de Braga** regista o maior diferencial entre o custo efectivo e o de referência. Este acréscimo atinge mais de 360%, o que significa que o seu custo real excedeu largamente o custo de referência elegível. Em contraponto, o **Estádio do Algarve** é aquele cujo custo efectivo mais se aproximou do custo de referência já que o seu acréscimo foi de 154%.

O facto de o desvio médio ser sensivelmente de 230% é evidência clara de uma estimativa inicial de custos bem distante da realidade e que resultou da preocupação inicial do Estado/Administração Central bali-
zar o seu esforço financeiro, transferindo para os promotores públicos o ónus inerente aos riscos de concepção, construção, financiamento e exploração dos empreendimentos.

Os elevados desvios verificados entre o investimento de referência e o investimento efectivamente realizado reflectem, por um lado, uma subestimativa de custos, tendo em vista a limitação da comparticipação pública do Estado/Administração Central, uma vez que este se comprometeu, através da celebração de contratos programa de desenvolvimento desportivo, a comparticipar as obras de construção/remodelação em 25% do custo de referência. Naturalmente que a fixação de custos de referência baixos limitava também os montantes a comparticipar. Acresce que tais desvios evidenciam também as opções de cada promotor público, bem como as dificuldades sentidas pelos mesmos com o processo de gestão e o controlo de custos.

Quanto aos modelos de organização e controlo dos projectos públicos, destacam-se os seguintes pontos fortes e fracos:

Pontos fortes:

- ✓ Adoptado um modelo organizacional com a separação entre os aspectos infraestruturais e os aspectos de organização do evento;
- ✓ Eficiência nos controlos técnico, administrativo e financeiro;
- ✓ Economia no âmbito da ajuda pública atribuída pelo Estado/Administração Central;
- ✓ Coordenação e partilha de responsabilidades;
- ✓ Monitorização permanente do projecto;
- ✓ Divulgação pública de informação sobre a evolução dos projectos.

Pontos fracos:

- ✓ Insuficiências de planeamento estratégico operacional que se traduziram em falhas ao nível dos projectos finais de arquitectura e engenharia, projectos financeiros e financiamento e ao nível da avaliação da sustentabilidade económica e financeira dos novos complexos desportivos;
- ✓ Secundarização de soluções técnicas;
- ✓ Falta de cultura de coordenação e controlo entre entidades públicas e privadas.

Empreitadas Estádio, Estacionamento e Acessibilidades – Projecto Euro 2004

Os promotores públicos alcançaram o objectivo chave de **conclusão dos estádios no calendário previsto pela UEFA**. Com efeito, os estádios, na sua globalidade, foram concluídos com uma **antecedência de cerca de 6 meses** relativamente à realização do evento, o que se afigura de salientar.

Contudo, as **acessibilidades**, em termos gerais, registaram um **atraso considerável** em relação aos **estádios**, tendo-se verificado um **desfasamento entre a conclusão física daquelas e a destes**.

Registou-se um **desvio médio de 17,77% (58,28 milhões de euros)** em relação aos valores globais adjudicados de quase **328 milhões de euros** considerando todas as empreitadas lançadas relativamente aos estádios, estacionamento e acessibilidades, mas excluindo os outros investimentos e infra-estruturas acessórias.

Estes desvios foram de:

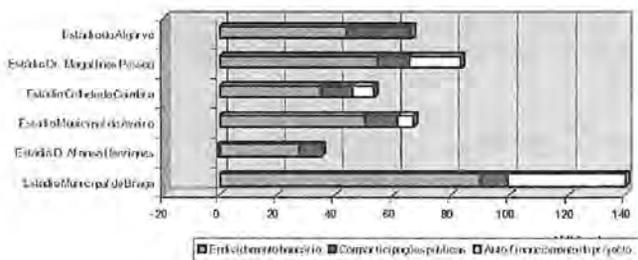
- ✓ 22,77% (74,6 milhões de euros) no que toca a trabalhos a mais,
- ✓ -12,58% (-41,2 milhões de euros) no que toca a trabalhos a menos,
- ✓ 2,74% (9 milhões de euros) relativos a erros e omissões,
- ✓ 2,47% (8,093 milhões de euros) relativamente a revisão de preços e ainda
- ✓ 0,94% (3,07 milhões de euros) no que respeita a indemnizações, prémios e juros de mora;
- ✓ À data da auditoria (Setembro de 2005), encontram-se ainda em negociação 6,07% (4,5 milhões de euros) mas dizem respeito na quase totalidade ao Estádio Dr. Magalhães Pessoa.

Vários factores contribuíram, ao nível da **concepção/construção** das infra-estruturas, para o **agravamento do custo final dos empreendimentos, nomeadamente:**

- ✓ A deficiente definição dos projectos (fixação de prazos de elaboração apertados);
- ✓ Os erros, omissões e deficiências de projecto;
- ✓ As alterações de projecto durante a obra visando apenas melhorias;
- ✓ As novas condições técnicas e de segurança dos Estádios, publicadas à posteriori da adjudicação dos projectos;
- ✓ A falta de compatibilização e coordenação entre projectos (arquitectura, estrutura e instalações técnicas especiais);
- ✓ A ausência da nomeação, em geral, de gestores de empreendimento que garantissem a conclusão das obras com qualidade, nos prazos e com os custos previstos e adequados ao fim a que se destinavam;
- ✓ As prorrogações de prazo resultantes de trabalhos a mais, erros e omissões de projecto que contribuíram para o agravamento dos encargos com revisões de preços;
- ✓ A pressão sentida pelos promotores no cumprimento dos prazos administrativos;
- ✓ A indisponibilidade atempada dos terrenos e o pouco aprofundamento dos estudos geotécnicos na fase de projecto;
- ✓ O lançamento de empreitadas no regime de série de preços com equipas de fiscalização insuficientes;
- ✓ A insuficiente apreciação técnica dos projectos postos a concurso.

Os empréstimos bancários contraídos pelos seis promotores públicos, no montante global de 300,7 milhões de euros, financiaram quase 67,58% do custo global dos empreendimentos (estádios, estacionamento, acessibilidades e outras infra-estruturas). Por outro lado, as participações públicas atingem, no global, cerca de 16,31% (72,757 milhões de euros) do investimento total incluindo acessibilidades, enquanto o auto-financiamento estimado ascende a um valor de cerca de 16,11%⁷.

Estrutura de Financiamento dos Investimentos



Verificou-se que a **comparticipação pública acaba por representar, em média, apenas 11,53% do custo efectivo dos estádios e 18,15% do custo efectivo dos estacionamentos**, ficando, por isso, bastante aquém dos 25% inicialmente previstos nos contratos-programa celebrados para a construção dos estádios e dos estacionamentos, atingindo **uma participação média global de 12,11%**.

Conclui-se, por isso, que o **investimento de referência, considerado para efeitos da participação do Estado/Administração Central nos empreendimentos, nomeadamente nos Estádios e Estacionamentos, veio a revelar-se substancialmente mais baixo do que o seu custo final efecti-**

⁷ Mas este é claramente impulsionado pelo elevado montante apurado no empreendimento de Braga, mas será conveniente não esquecer que ainda não foi pago a totalidade do empreendimento, o que poderá conduzir à contracção de novos empréstimos ou outras formas de financiamento para assegurar aqueles pagamentos, diminuindo desta forma o nível de auto-financiamento estimado.

vo. Quer isto dizer que, embora não se tenha alterado a percentagem de 25% do valor de referência inicialmente previsto nos contratos-programa, o facto é que, dada a acentuada subida do custo final estimado dos projectos, **no conjunto dos seis promotores públicos auditados, tal percentagem atingiu tão só o nível de 12,11% do custo final estimado.**

O **menor financiamento** destes empreendimentos, por parte do Estado/Administração Central, originou o aumento do **endividamento autárquico**, destinado ao financiamento dos empreendimentos, com **custos relevantes** ao nível dos **encargos financeiros** a suportar ao longo de 20 anos.

O que se constatou, foi que, se por um lado, existiram **preocupações**, por parte do Estado/Administração Central, em controlar o seu **envolvimento financeiro**, ao estabelecer **limites para sua comparticipação financeira** no âmbito do Euro 2004, por outro lado, já o mesmo **não se verificou** no que respeita aos promotores públicos, municípios e empresas municipais, uma vez que **não foram definidos quaisquer limites para o correspondente endividamento.**

No âmbito do que precede, verificou-se, pois, um **conjunto de condições** que acabaram por **potenciar o crescimento do endividamento autárquico**, a saber:

- ✓ O não estabelecimento de limites para o endividamento autárquico destinado a financiar infra-estruturas e equipamentos no âmbito do Euro 2004;
- ✓ A ineficácia da medida de bonificação de juros, prevista no DL 144/2000, de 15 de Julho;
- ✓ A exiguidade de recursos próprios apresentada pelos promotores públicos, reflectida nos baixos índices de auto-financiamento dos projectos;
- ✓ As facilidades de financiamento oferecidas pela Banca, consubstanciadas em prazos de maturidade da dívida da ordem dos 20 anos, com o período de carência de 2 anos e custos efectivos da dívida inferiores a 5%;
- ✓ A limitada comparticipação financeira do Estado, fixada em 25% do montante referencial de despesa elegível, mas, na prática significativamente inferior àquele patamar, atingindo somente 12,11%;
- ✓ As dificuldades sentidas pelos promotores públicos em conter e controlar os custos de concepção/construção dos empreendimentos, que se vieram a traduzir num agravamento dos custos finais de obra;

- ✓ A subestimação de custos, no tocante ao apuramento dos encargos envolvidos com obras desta natureza e complexidade.

Encargo Público com o Projecto Euro 2004

O total do **encargo público com o projecto relativamente a empreendimentos públicos**, considera as três seguintes principais componentes:

- ✓ As participações públicas atribuídas (via Estado/Administração Central) às Câmaras e empresas municipais,
- ✓ O investimento dos promotores públicos (Administração Local) e
- ✓ O valor actual dos encargos financeiros dos empréstimos contraídos para financiar as obras de construção/remodelação dos estádios, estacionamentos e acessibilidades, que no fundo reflecte o custo daquelas fontes de financiamento actualizado para o momento da contracção do endividamento.

Neste contexto, o total de tal encargo público atingiu o montante de **504,8 milhões de euros**, sendo que, deste valor, **apenas uma reduzida parte, 14,38% teve proveniência do Estado/Administração Central**, pelo que o remanescente será suportado pela respectivas Câmaras ou Empresas Municipais, em média, ao longo de 20 anos.

Quanto ao **encargo público com os empreendimentos privados**, estacionamentos e acessibilidades construídos e utilizados pelos promotores privados (SLB, SCP, FCP e BFC) constatou-se que o **montante global de participações públicas considerando apenas aquelas atribuídas à construção dos estádios e estacionamentos atingiu o montante de 66,1 milhões de euros**, valor este substancialmente acima dos **42,973 milhões de euros recebidos pela totalidade dos seis promotores públicos**.

Já ao nível das acessibilidades foi efectuada uma despesa global de 170 milhões de euros, destacando-se que o custo das acessibilidades ao Estádio do Dragão representa mais de 70,3% do custo global das acessibilidades com os promotores privados, o que obrigou a CMP a em esforço financeiro significativo.

O encargo público com os promotores privados ascendeu assim a cerca de 236,1 milhões de euros, não considerando os apoios indirectos concedidos aos promotores privados pelas Câmaras Municipais de Lisboa e Porto. Aquele montante representa cerca de 46,8% do encargo público com os promotores públicos das obras do Euro 2004.

O encargo público global com os empreendimentos realizados, no âmbito do Euro 2004, é, neste relatório, entendido como: a comparticipação directa do Estado/Administração Central aos estádios públicos e aos privados, efectuada ao abrigo dos respectivos contratos-programa; o investimento realizado pelos promotores públicos; os custos de financiamento dos promotores públicos; os apoios indirectos concedidos aos quatro promotores privados pelas Câmaras de Lisboa e Porto; os custos promocionais de Portugal no Euro 2004; os custos dos programas de animação, bem como um conjunto de despesas correntes, nomeadamente, encargos com a constituição e funcionamento das sociedades organizadoras, estudos e auditorias. O referido encargo público pode ser visualizado através do quadro seguinte:

Un: Euros

Encargo Público Global		
Componente	Valor	%
Estádios	384.216.055	37,09
Estacionamentos	36.687.478	3,54
Acessibilidades	228.633.568	22,07
Outras Infra-estruturas	31.648.587	3,06
VAL Encargos financeiros	59.750.000	5,77
Animação e promoção das cidades	6.406.186	0,62
Outros investimentos Euro 2004	57.096.613	5,51
Futebol Clube do Porto	88.379.146	
Boavista Futebol Clube	1.009.750	
Execução do PPA	62.840.070	
Apoios indirectos CM Porto	152.228.966	14,70
Sport Lisboa e Benfica	49.503.360	
Sporting Clube de Portugal	10.061.900	
Apoios indirectos CM Lisboa	59.565.260	5,75
Bonificação de juros - Promotores Privados	16.646.321	1,61
Bonificação de juros - Promotores Públicos	2.939.476	0,28
Total	1.035.818.511	100,00

Face ao que precede, verifica-se que o encargo público com o projecto Euro 2004 foi de, pelo menos, 1,035 mil milhões de euros.

Da observação do quadro anterior resulta que a maior fatia do encargo público global foi aplicada na construção dos estádios, 37,09%. Considerando as três componentes principais da construção, os estádios, os estacionamento e as acessibilidades tal percentagem aumenta para 62,71%.

Destaca-se ainda o elevado montante de custos suportados pela Câmara do Porto, ao nível da execução do Plano de Pormenor das Antas, 62,8 milhões de euros e de apoios indirectos concedidos pela CM do Porto e pela CM de Lisboa, no valor global de 148,9 milhões de euros, aos clubes privados, nomeadamente ao FCP, SLB, SCP e BFC, embora este último tenha recebido montantes bastantes inferiores aos outros três, conforme se observa no quadro anterior e se desenvolver no capítulo 3 deste relatório.

Já o valor actual dos encargos financeiros atinge quase 6% do encargo público global e no fundo representa o custo do financiamento de longo prazo necessário para a realização das obras em apreço, a valores actuais.

Por último, não se pode ainda deixar de fazer uma referência aos **custos de oportunidade** destes investimentos e às suas consequências na realização de investimentos em áreas prioritárias de serviço público. Com efeito, não é despiciendo interrogar-se se para obter os benefícios resultantes deste projecto não poderia incorrer-se em muito menos custos e/ou se, com os custos incorridos, não seria de esperar a obtenção de mais benefícios económico-sociais.

No entanto é de destacar a melhoria significativa a outros níveis como a dos transportes ferroviários, com a melhoria de linhas e estações e a nível de infra-estruturas rodoviárias. As obras realizadas viram os seus prazos acelerados em virtude da realização do Campeonato Europeu de Futebol em 2004. Sem este dificilmente se teria conseguido avançar tanto a este nível. A este propósito não pode deixar de se sublinhar a necessidade que ora se coloca de potenciar os proveitos futuros destas infra-estruturas através da dinamização e do aproveitamento criativo de todas as oportunidades que para o efeito se possam vislumbrar.

Impactos na Economia, no Emprego e no Turismo do Projecto Euro 2004

O estudo “**Avaliação do Impacto Económico do Euro 2004**”, elaborado por um consórcio de universidades liderado pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, **após o evento**, apresenta, como principais conclusões, no que concerne a turismo, emprego e impactos no PIB as seguintes:

- ✓ Na vertente do **emprego**, o impacto resultante do investimento no Euro 2004 permitiu a manutenção de 39.363 postos de trabalho e um rendimento salarial de 370,5 milhões de euros, considerando apenas os anos de 2002 a 2004, o que ficou acima do estimado pela empresa DTZ que, para 4 anos e meio, estimou um impacto de 244 milhões de euros;
- ✓ Na vertente do **turismo**, o impacto da produção nacional ligada directa e indirectamente ao evento foi de 184 milhões de euros, mantendo 4.547 postos de trabalho e gerando uma massa salarial de 41 milhões de euros. O VAB atingiu os 81 milhões de euros
- ✓ Em termos de **VAB Euro 2004 registou-se, no total dos três anos, um valor de 693 milhões de euros**, sendo que o incremento na produção associada ao Euro 2004 atingiu o montante global de 1.906 milhões de euros

Un: milhões de Euros

Indicador	2002	2003	2004
VAB Euro 2004	138,78	416,33	138,78
PIB	129.337,6	130.855,6	132.164,1
VAB Euro	0	0	6
2004/PIB	0,11%	0,32%	0,11%

Fonte: ISEG

Os autores do estudo constataram ainda que “**O impacto no PIB dos anos em análise não é significativo como já se esperava. Contudo, dada a situação recessiva da economia, neste período, o impacto não pode ser considerado negligenciável**”.

Analisando mais profundamente a vertente do **turismo** e de acordo com o estudo “Euro 2004 – Impacto no Turismo”, elaborado pela Direc-

ção-Geral do Turismo e apresentado em Dezembro de 2004, destaca-se o seguinte quadro demonstrativo de uma **série de indicadores comparativos com o período homólogo de 2003**:

Indicadores		Mês		% Ou p.p.
Portugal	Dormidas nos estabelecimentos hoteleiros a nível nacional	Junho	+	0,50%
	Dormidas nos estabelecimentos hoteleiros a nível nacional	Julho	-	2,80%
	Taxa de ocupação-cama - nível nacional	Junho	-	2 p.p.
	Taxa de ocupação-quarto - nível nacional	Junho	+	1,6 p.p.
	Passageiros desembarcados - aeroportos	Junho	+	15,30%

De acordo com o quadro anterior nota-se um aumento de 0,5% no número de dormidas nos estabelecimentos hoteleiros a nível nacional, no mês de Junho. No entanto, no mês de Julho o decréscimo foi de 2,8%, isto em todo o país e não só nas cidades anfitriãs do Euro 2004

Assim atente-se no seguinte quadro que reflecte a **variação nos pro-
veitos no período de Junho de 2004 e no período de Janeiro a Junho de
2004 em relação a iguais períodos de 2003**.

Proveitos totais	% Jun. 04/03	% Jan. a Jun. 04/03
PORTUGAL	30,40%	8,30%
Norte	81,60%	20,40%
Centro	56,60%	19,40%
Lisboa	68,40%	20,50%
Alentejo	2,40%	1,90%
Algarve	-7,70%	-6,00%
Açores	0,80%	17,80%
Madeira	10,10%	-0,90%

Fonte: INE

Em Junho de 2004, os proveitos totais registaram uma variação homóloga mensal positiva de 30,4% atingindo 192,7 milhões de euros. Perspetivando o primeiro semestre de 2004, o impacto não foi tão grande, mas ainda assim os proveitos totais do turismo cresceram 8,3% relativamente ao 1º semestre de 2003.

Já de acordo com o Eurostat, no seu estudo n.º 13/2005 “*Tourism in the enlarged European Union*”, o turismo em Portugal apresentou um decréscimo no número de dormidas em hotéis e estabelecimentos similares de 0,3% no período de Janeiro a Setembro de 2004 comparativamente com o período homólogo de 2003. Aliás, este decréscimo só se fez sentir em mais três países da EU 25, nomeadamente, na Eslováquia (-9,5%), no Reino Unido (-9,5%) e em Itália (-1,2%). Quanto aos restantes 21 países, todos registaram crescimentos no número de dormidas comparativamente com igual período de 2003.

Turismo - Janeiro a Setembro 2004

Número de dormidas em hotéis	-0,3%
------------------------------	-------

Fonte: Eurostat

Em suma ainda que não se tenham sentido reflexos significativos no número de dormidas nos estabelecimentos hoteleiros a nível nacional, destaca-se a variação positiva nos proveitos obtidos com o turismo,

principalmente em Junho de 2004 e globalmente no 1º semestre de 2004.

Quanto aos modelos de gestão, manutenção e rentabilização das infra-estruturas

Os estádios representam, hoje em dia, um conceito que não os considera apenas uma infra-estrutura estritamente desportiva, mas também espaços de entretenimento, de espectáculo e de centros de negócio, e é nessa óptica que o esforço de gestão e rentabilização por parte de quem gere os novos complexos desportivos deve ser usado.

Por isso só é possível efectuar-se uma exploração adequada conhecendo e dominando os hábitos de consumo de quem os frequenta, bem como dos potenciais frequentadores. Torna-se assim fundamental atrair as empresas e o público em geral, fazendo a diferenciação em relação a espaços concorrentes ao nível da oferta não desportiva. A maior parte dos **promotores públicos revelou preocupações com a necessidade de rentabilizar as infra-estruturas e equipamentos, na fase pós Euro, apesar da pouca profundidade ou da inexistência de estudos sérios de viabilidade económico-financeira e também do pouco *know how* sobre a gestão de infra-estruturas desta natureza.**

No entanto, em **primeiro lugar**, constata-se o bom desempenho de todos os promotores no que concerne às infra-estruturas, ao desempenho, à organização e disponibilização dos novos estádios para a realização do UEFA EURO 2004.

Em **segundo lugar** destaca-se a diversidade de modelos de gestão que passam pelo modelo tradicional de gestão autárquica, pela gestão efectuada directamente pelo clube ou por entidades privadas a quem estes possam ter cedido a gestão, pela gestão efectuada por empresas municipais que partem uma série de obrigações e direitos com o(s) clube (s) da respectiva região e, até, pela gestão de todo o complexo, incluindo ainda a gestão de algumas componentes que tradicionalmente pertenceriam aos clubes de futebol.

Foi dentro destas linhas que os promotores destas obras públicas fizeram a sua opção, como indicado no quadro seguinte:

MODELOS DE GESTÃO DOS ESTÁDIOS DO EURO 2004

Estádio Municipal de Braga	Gestão técnica em sentido lato assegurada pela CMB; gestão comercial e desportiva assegurada pelo SCB
Estádio D. Afonso Henriques	Estádio propriedade do VSC e por este gerido
Estádio Municipal de Aveiro	Gestão e exploração directa pela EMA, EM em parceria local com o Beira-Mar
Estádio Cidade de Coimbra	Cessão da exploração do estádio à AAC/OAF
Estádio Dr. Magalhães Pessoa	Gestão e exploração directa pela Leirisport, EM inclusive da parte desportiva
Estádio Algarve	Gestão e exploração directa pela Sociedade Parque das Cidades, EIM

Foram igualmente celebrados, entre os clubes e os municípios, contratos estruturados segundo **diferentes modelos de utilização dos estádios**, com expressão diferenciada ao nível da **partilha de encargos, riscos e receitas resultantes da exploração dos empreendimentos**, que deram origem à **assunção de riscos comerciais e outros próprios dos clubes por parte de empresas municipais como sucedeu com a Leirisport**, ou, então, **transferiram a maior parte dos riscos do negócio para o clube, como aconteceu em Coimbra**.

Em terceiro lugar, em qualquer dos estádios não é previsível que o volume de receitas geradas para o promotor seja suficiente para fazer face às despesas de exploração (exceptuando Coimbra e Guimarães cujos promotores das obras não são responsáveis pela exploração), que atingem montantes elevados, ficando bem patente a **necessidade de recorrer a meios financeiros dos municípios para fazerem face aos défices de exploração de que padece a exploração destes novos estádios**. Assim dificilmente haverá libertação de meios financeiros suficientes para fazer face ao serviço da dívida contraída por cada um dos seis promotores públicos.

Em **quarto lugar**, refira-se que a construção de várias destas infra-estruturas não implica uma maior oferta de espaços de lazer ou desporto para a população (só Coimbra e Leiria possuem pista de atletismo), exceptuando as que se integram em parques urbanos, desportivos ou de lazer. De resto, para estes não há previsão dos prazos de conclusão destas infra-estruturas, em virtude de existirem algumas dificuldades em garantir o financiamento das infra-estruturas subsequentes necessárias.

Assim aos atrasos evidentes na concretização dos restantes equipamentos previstos para os parques urbanos e desportivos onde se integram os estádios de Braga, Aveiro e Algarve, não é alheio o facto de que todo o processo decisório e de libertação de meios financeiros de apoio à construção das infra-estruturas é agora, passado o Euro 2004, indubitavelmente mais lento.

Em **quinto lugar**, a construção e remodelação destes estádios implicou investimentos de elevado montante que, em virtude da escassez de meios próprios das autarquias e do financiamento claramente insuficiente da Administração Central, na medida em que se veio a revelar bastante abaixo dos 25% previstos inicialmente, veio contrariar algumas das expectativas iniciais dos responsáveis locais e forçar a contracção de empréstimos bancários, com as consequências que essas decisões acarretam em termos de gestão futura dos estádios e dos complexos onde alguns deles se vão inserir.

Em **sexto lugar**, note-se o sobredimensionamento dos novos estádios que, com taxas de ocupação baixas, rondando os 20 a 35%, revelam o défice real que tem marcado a exploração das instalações. De facto em alguns dos estádios, nem durante o Euro 2004, se atingiu a lotação máxima.

Em **sétimo lugar**, refira-se a importância das entidades gestoras dos novos complexos desportivos adoptarem estratégias adequadas à concretização de objectivos, designadamente, promoverem a formação e a prática do desporto, garantirem elevadas taxas de ocupação dos equipamentos, desenvolverem novas oportunidades de negócio, garantirem viabilidade económica e autonomia financeira e desempenharem uma acção sócio-cultural relevante. Destacam-se neste âmbito os esforços que as entidades

gestoras dos estádios de Aveiro, Leiria e Algarve têm vindo a desenvolver nesse sentido.

Por último não se pode deixar de relevar decisões, como as de construir novos estádios de futebol, que deveriam ser precedidas de acordos com os clubes locais tendo em vista a utilização dos estádios e a definição prévia e equilibrada das linhas gerais de utilização dos mesmos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 40/2005

Conselheiro Relator
Manuel Henrique de Freitas Pereira

Processo nº 26/2005 – AUDIT
7 de Dezembro de 2005

ASSUNTO Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV-PORTUGAL e INCM.

- ACTIVO FINANCEIRO
- CÁLCULO DAS RESPONSABILIDADES
- CONTRATO DE GESTÃO
- DESPESA PÚBLICA
- IMPACTO NEGATIVO SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS
- PENSÃO DE APOSENTAÇÃO
- REALIZAÇÃO DE ESTUDOS ACTUARIAIS
- RECEITA PÚBLICA (CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES)
- TRANSFERÊNCIA DE FUNDOS
- TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE

CONCLUSÕES

A) Enquadramento legal

1. Os Fundos de Pensões do pessoal dos CTT, RDP, INCM, ANA, NAV e CGD foram constituídos para garantir o cumprimento das responsabilidades das associadas pelos pagamentos de pensões dos trabalhadores que são subscritores da CGA, conforme lhes foi imposto, nomeadamente, pelo art. 63.º do Estatuto da Aposentação;
2. Em 2003, os Decretos-Leis n.º 246/2003, de 08/10, e n.º 291/2003, de 19/11, vieram determinar a transferência para a CGA das responsabilidades dos CTT e da RDP, pelos encargos com pensões de aposentação do pessoal subscritor daquela Caixa, aposentado ou no

activo com efeitos a 01/01/2003 e 30/06/2003, respectivamente, e consequentemente determinaram a extinção dos Fundos;

3. Idêntica medida foi tomada em 2004, relativamente aos encargos com pensões do pessoal da INCM, ANA, NAV e CGD, através dos Decretos-Leis n.ºs 240-D/2004, 240-B/2004, 240-C/2004, 240-A/2004, todos de 29/12, e 241-A/2004, de 30/12, com efeitos reportados a 01/12/2004. Todavia, no que respeita aos Fundos da CGD e da NAV-EP/SINCTA, os mesmos não foram extintos, dado que, quanto ao primeiro, só foram transferidas as responsabilidades com pessoal aposentado ou no activo até 31/12/2000 e, relativamente ao segundo, mantém a responsabilidade com os encargos de pensões complementares dos controladores de tráfego aéreo;
4. As referidas empresas ficaram obrigadas a entregar à CGA o património dos fundos extintos e/ou das importâncias definidas nos diplomas que determinaram as transferências, nas datas aí referidas, estando sujeitas ao pagamento de juros de mora de 4%, caso essas transferências não fossem realizadas nas datas estipuladas. Exceptua-se deste pagamento a CGD, no que concerne às responsabilidades transferidas através do último diploma;
5. Para além destas importâncias, as empresas ficaram também obrigadas a entregar, mensalmente, à CGA o montante correspondente a 23,75% sobre as remunerações dos trabalhadores subscritores da CGA, bem como os descontos efectuados por esses trabalhadores, correspondentes a 7,5% sobre as suas remunerações;

B) Avaliação das responsabilidades transferidas e sua adequada cobertura financeira

6. De uma forma geral, as entidades gestoras dos “Fundos”, realizaram avaliações actuariais com referência às datas a que se reportavam os efeitos das transferências de responsabilidades, totalizando o montante de 5 335 786 milhares de euros;
7. Em termos globais, as avaliações das responsabilidades efectuadas pelas entidades gestoras originárias são inferiores às realizadas no âmbito da presente auditoria, que se situam em 6 221 850,

5 680 239 e 7 204 094 milhares de euros, para cada um dos cenários considerados;

8. Com excepção da avaliação efectuada pela entidade gestora do Fundo de Pensões da CGD, todas as outras avaliações, efectuadas também pelas respectivas entidades gestoras, encontram-se subavaliadas, relativamente aos resultados obtidos na presente auditoria. As que mais se aproximam da avaliação realizada são as dos Fundos de Pensões da NAV e da RDP;
9. Os montantes transferidos e a transferir para a CGA foram fixados pelos diplomas legais, totalizando 4 138 019 milhares de euros, montante este insuficiente face ao cálculo de responsabilidades realizado pelas entidades gestoras originárias (22,4%) e ao cálculo efectuado no âmbito da presente auditoria em todos os três cenários (33,5%, 27,2% e 42,6%). A entidade onde se verifica o maior subfinanciamento é os CTT, com mais de 63% em todos os cenários. A CGD é a única entidade em que não se verifica subfinanciamento, com excepção do cenário III, e a NAV é a que apresenta o subfinanciamento mais baixo;
10. Com excepção dos CTT e da RDP, os montantes transferidos e a transferir são iguais ou superiores aos valores calculados pelas entidades gestoras. Todavia, o Tribunal não obteve elementos que suportem o cálculo desses valores;

C) Impacto sobre as finanças públicas no ano da transferência e nos 10 anos seguintes

11. O impacto directo sobre as finanças públicas, que se projectará por um período longo, resultante das transferências referidas, tem um efeito positivo sobre as receitas do Estado no ano em que ocorreram, mas têm efeito inverso nos anos posteriores, uma vez que as receitas¹ não serão suficientes para suportar o valor das despesas. De acordo com as previsões efectuadas, estima-se que a partir de 2033 deixarão de existir contribuições e quotizações, muito embora haja

¹ Nestas há que considerar separadamente as suas duas principais componentes: contribuições e quotização e rendimentos derivados da aplicação dos valores transferidos, pois na medida em que esta é feita em títulos de dívida pública só a primeira constitui receita oriunda de fora do sector das administrações públicas.

activos que apenas estarão reformados em 2038 (estão neste caso os activos da CGD, entidade que não faz qualquer contribuição para a CGA) e que as despesas com pensões, relativamente às responsabilidades transferidas, apenas terminem em 2071;

12. No ano de 2003, o impacto dos valores transferidos nas receitas do Estado ocorreu no subsector “Serviços Integrados”, devido à transferência de 268,3 milhões de euros dos CTT para a Direcção Geral do Tesouro, em cumprimento do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 246/2003, e no subsector “Serviços e Fundos Autónomos” no montante de 1 079,6 milhões de euros, em benefício da CGA por extinção dos fundos de pensões dos CTT e da RDP;
13. No ano de 2004, o impacto dos valores transferidos no montante de 3 058,5 milhões de euros foi reflectido no subsector “Serviços e Fundos Autónomos” – CGA;
14. Nos anos de 2005 a 2014, considerando apenas a receita de contribuições e quotizações e as despesas com pensões, o impacto negativo sobre as contas públicas é crescente e vai de (-) 198,6 milhões de euros, em 2005, a (-) 303,1 milhões de euros, em 2014;
15. A transferência das responsabilidades tem, também, um efeito indirecto sobre as receitas e despesas públicas nos anos mais próximos da transferência e que se traduz em:
 - a) Impostos sobre lucros que se deixam de arrecadar relativamente aos anos em que se efectuaram as transferências, devido à consideração, nesse ano, como custos ou variação patrimonial negativa das responsabilidades ainda não anteriormente provisionadas pelas empresas abrangidas²;
 - b) Redução por efeito dos referidos montantes do resultado distribuível e consequentemente menor receita do Estado a título de dividendos.

² Veja-se o disposto no art.º 40.º do Código do IRC e bem assim o n.º 2 do art.º 43.º da Proposta de Orçamento do Estado para 2006.

D) Gestão e contabilização pela Caixa Geral de Aposentações

16. A CGA mantém, desde a data da transferência dos fundos, uma contabilização individual por “fundo” dos valores transferidos e a transferir, assim como dos proveitos e custos ulteriores que lhes estão associados. Com essa forma de contabilização, pretende-se conhecer, a cada momento, o valor do “fundo”, enquanto existir;
17. No ano subsequente ao das transferências, foi autorizada, pelos Secretários de Estado do Orçamento (14/01/2004) e Adjunto do Orçamento (07/07/2005), a constituição uma reserva especial por cada “Fundo”. Essa reserva é afectada periodicamente dos proveitos e dos custos inerentes ao “Fundo”;
18. Até 31/08/2005, o valor dos “Fundos”, em termos globais, regista uma tendência decrescente global de 9,6% em relação aos montantes transferidos e a transferir contabilizados como proveitos extraordinários. A redução mais acentuada regista-se nos CTT (35,2%), situação que foi agravada no ano da constituição da reserva pela dedução de 127 211 milhares de euros para “equilíbrio financeiro da CGA” de modo a colmatar insuficiências de transferências de verbas do Estado. O “Fundo” RDP é o único onde se observa a inversão desta tendência, verificando-se um acréscimo de 1,9%;
19. Em 31/8/2005, ainda se encontravam por transferir para a CGA a importância total de 551 921 milhares de euros, relativamente a três empresas: CGD, INCM e NAV;
20. Durante os períodos decorridos entre as datas de transferência dos “fundos”³ e 31/08/2005 foram imputados a estes “fundos” 11 315 milhares de euros de proveitos, oriundos de mais-valias, e 15 014 milhares de euros de custos, resultantes de menos-valias (11 460 milhares de euros) e de comissões de gestão de carteira de títulos (3 554 milhares de euros);
21. A CGA celebrou com a CAIXAGEST, S.A., vários contratos de gestão de carteira de valores monetários, bem como valores mobiliários e equiparados, relativas aos fundos de pensões transferidos. Esses contratos foram celebrados ao abrigo do art. 7.º do Decreto-

³ Em 2003, não foram imputados aos “fundos” dos CTT e RDP os proveitos com mais-valias e os custos com menos-valias e com comissões de gestão carteira de títulos.

Lei n.º 277/93, de 10/08, que prevê a prestação de meios e serviços pela CGD, necessários para o exercício da actividade da CGA, permitindo que as modalidades e condições dessa prestação sejam objecto de convenção entre as duas entidades, homologada pelo Ministro das Finanças. Com fundamento naquela norma, a CGD é um prestador de serviços preferencial, o que contraria as regras e princípios do direito administrativo e da contratação pública, a que a CGA está subordinada, visto tratar-se de um instituto público, integrado na administração indirecta do Estado. Embora, no caso em apreço, aqueles contratos estivessem excluídos do regime do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08-06, por força do respectivo art. 77.º, essa excepção não abrange os restantes princípios e regras do diploma;

22. Face aos valores globais dos contratos, os mesmos estão sujeitos ao visto do Tribunal de Contas, nos termos conjugados da alínea b), do n.º 1, do art. 46.º, e n.º 4, do art. 114.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, cuja violação pode configurar eventualmente uma infracção financeira, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art. 65.º, da mesma Lei. No entanto, os pressupostos em que se baseou a actuação da CGA podem afastar o elemento subjectivo da responsabilidade financeira decorrente daquela violação, mas torna-se necessária uma clarificação, por via legislativa, do âmbito e limites dos actos com enquadramento no art. 7.º do Decreto-Lei n.º 277/93.

RECOMENDAÇÕES

Ao Governo

1. No futuro, na eventualidade de ocorrência de novas transferências de fundos de pensões de entidades públicas ou privadas para os Regimes Públicos de Segurança Social, antes de as mesmas se concretizarem devem ser realizados e publicados estudos actuariais independentes e isentos de conflitos de interesses, que calculem o valor das responsabilidades transferidas.

Os estudos devem publicitar claramente os pressupostos demográficos, actuariais e financeiros utilizados na avaliação das responsabilidades, designadamente:

- Taxa de inflação
- Taxa de crescimento salarial decomposta em inflação, produtividade e mérito
- Tábua de serviços utilizada (mortalidade, *turnover* de pessoal, longevidade, invalidez, etc.)
- Taxa de juro de desconto das responsabilidades e respectiva fundamentação
- População abrangida (activos, reformados, pensionistas, órfãos, sobrevivência, etc.)
- Plano de pensões (complementaridade com a segurança social, independente, benefício definido, contribuição definida, etc.)

Os estudos devem também incluir a carteira de activos financeiros de cobertura das responsabilidades por linhas de investimento:

- Obrigações;
- Acções;
- Disponibilidades;
- Outras;

e respectivos critérios de valorimetria.

2. Os cálculos das responsabilidades devem contemplar os custos dos acréscimos da longevidade por utilização de Tábuas de Mortalidade que tenham em conta o aumento da esperança de vida em particular à idade de reforma.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 41/2005 – 2.ª S.

Conselheiro Relator
José de Castro de Mira Mendes

Processo n.º 46/2005 – AUDIT
7 de Dezembro de 2005

ASSUNTO “Follow Up” de Observações Relativas a Despesas sem Cabimentação, No Exército.

- FOLLOW UP
- EXÉRCITO
- FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS
- LEI DA PROGRAMAÇÃO MILITAR
- DOTAÇÃO ORÇAMENTAL
- CABIMENTO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No âmbito do acompanhamento das observações e recomendações formuladas pelo TC – Tribunal de Contas em seus Relatórios recentes¹, foram examinadas as medidas adoptadas pelo Exército em 2004 para suprir as deficiências detectadas em matéria de despesas com FND – Forças Nacionais Destacadas, realizadas sem dispor das necessárias dotações orçamentais, à não reposição do saldo (45 M€ - milhões de euros) da 3.ª LPM – Lei de Programação Militar, pendente desde início de 2002, e quanto à assunção de encargos com a saúde dos militares e suas famílias por valores muito superiores aos previstos e orçamentados.

Entre as observações e recomendações salienta-se que:

¹ Relatório de Auditoria n.º 01/05 - Organização e documentação das contas de gerência das UEO - Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército e Relatório de Auditoria n.º 08/05 - Auditoria aos Programas BAI (Brigada Aerotransportada Independente) e Gale (Grupo de Aviação Ligeira do Exército), financiados no âmbito da 3ª LPM - Lei de Programação Militar.

- a. o Exército efectuou as despesas com as correspondentes FND sem dispor de dotações orçamentais reiterando, em 2004, a prática ilegal da utilização de disponibilidades financeiras destinadas a outros fins, examinada pelo TC em anteriores Relatórios. Foram criados “créditos sobre terceiros” pelos montantes em causa, a serem reembolsados ao Exército por dotações orçamentais adicionais;
- b. com novidade em relação aos exercícios anteriores, o MDN – Ministério da Defesa Nacional foi dotado pelo Orçamento do Estado para 2004, desde início, de créditos no montante de 24 M€, para ocorrer às despesas com as FND. O Exército recebeu 14,6 M€ reembolsados por organizações internacionais e foram-lhe feitas transferências, pelo MDN, no montante de 17,9 M€. As correspondentes dotações só vieram, porém, a ser concretizadas após a realização de despesas sem cabimentação tendo estas somado 33,1 M€;
- c. por alteração orçamental ocorrida no final de 2004 foram atribuídos ao Exército 53 M€ a título de reembolso de despesas com FND efectuadas em 2002 e 2003. Por outro lado, constatou-se terem sido, ulteriormente, repostos no Tesouro, 59 M€ correspondentes ao saldo dos pagamentos não realizados a que visavam corresponder os duodécimos das dotações inscritas para investimentos no âmbito da LPM. Porém, à luz da documentação e da informação verbal disponibilizada aos auditores do Tribunal pelos serviços responsáveis, concluiu-se que não foram repostos no Tesouro 17 M€, como deveria ter ocorrido, com referência a 2004, correspondentes à diferença entre o saldo da 3.ª LPM, no montante de 45 M€, pendente de reposição desde o início de 2002, e o saldo documentado das despesas com as FND, pendentes de reembolso ao Exército (28 M€, como indicado pelos seus próprios serviços). Não obstante as repetidas diligências dos auditores do Tribunal, designadamente junto dos serviços responsáveis, estes não lograram explicar, em tempo útil, o ocorrido e fornecer a pista que permitisse examinar e esclarecer cabalmente a situação detectada;
- d. no âmbito do contraditório, o TC foi informado de que os 17M€ - que, como referido, deveriam ter sido repostos no Tesouro – foram, na sua maioria, utilizados para ocorrer a novas despesas com as FND;

- e. quanto ao impacto das observações supra sobre as contas do Exército e sobre a CGE relativas a 2004, refere-se que aquelas comportam 53 M€ relativos a despesas com as FND efectivamente realizadas em anos anteriores (e que não se destinaram ao pagamento de “*Dívidas Transitadas de 2003*”, como naquelas contas aparece indicado). O que ocorreu, foi o acerto contabilístico de despesas efectuadas em anos anteriores, na maior parte dos casos através da utilização de disponibilidades destinadas a investimentos no quadro da LPM. Por outro lado, a título da LPM, oneram a despesa 59 M€, os quais foram, afinal, repostos no Tesouro, por constituírem o saldo não utilizado dos montantes transferidos para o Exército ao longo de 2004. Finalmente, a CGE relativa a 2004 apresenta uma despesa de 92 M€ com a saúde (62 M€ relativos a “*Dívidas Transitadas de 2003*” e, os restantes 30 M€, relativos ao exercício) quando a despesa efectiva terá sido de 78 M€, se tivermos em conta que os encargos pendentes de regularização em 31.12.2004 atingiam, já, os 47 M€. A despesa inicialmente orçamentada (42 M€) não tinha, ademais, aderência à realidade;
- f. é excessivamente alargado o prazo médio de pagamento das facturas correspondentes a encargos com a saúde dos militares e suas famílias (252 dias). Alegadamente, tal prazo decorre da insuficiência das dotações orçamentais e da não completa optimização dos processos informáticos em vigor;
- g. o Exército deverá remeter ao Tribunal, dentro do prazo fixado, os justificativos da utilização conferida aos 17 M€ não depositados oportunamente no Tesouro e indicar as iniciativas tomadas no sentido de ultrapassar as fragilidades que afectaram o sistema informático de processamento de facturas de fornecedores e prestadores de serviços de saúde. Deverá igualmente remeter os documentos, ainda em falta, solicitados no decurso das auditorias.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 42/2005

Conselheiro Relator
António José Avérous Mira Crespo

Processo nº 19/2005 – AUDIT
7 de Dezembro de 2005

ASSUNTO: Auditoria ao Instituto das Artes. Gerência de 2003.

- AFECTAÇÃO DE BENS
- AJUSTE DIRECTO
- AUDITORIA FINANCEIRA
- COBRANÇA E ARRECADAÇÃO DE RECEITAS
- CONTRATAÇÃO PÚBLICA
- CONTRATO DE AVENÇA
- CONTROLO FINANCEIRO
- DESPESA NÃO DOCUMENTADA
- EXERCÍCIO DE FUNÇÕES
- FACTURAÇÃO
- INTEGRAÇÃO E INVENTARIAÇÃO DE BENS
- LIMITE DE REMUNERAÇÕES
- MANUAL DE PROCEDIMENTOS
- ATRIBUIÇÃO DE TELEMÓVEL

CONCLUSÕES

1. Inexistência de manuais de procedimentos para a área administrativa e financeira;
2. Observância de uma adequada segregação de funções nos sectores operativos;
3. Existência de fundo de maneio com respeito pelas disposições legais quer na sua constituição, quer na sua movimentação;

4. O IA não integrou os bens adquiridos após a fusão do IAC e do IPAE, nem procedeu à sua inventariação;
5. Os processos de aquisição de bens e serviços respeitam as disposições do DL nº 197/99, de 8 de Junho, com excepção dos contratos de avença;
6. Falta de controlo das obras consignadas à distribuidora de livros Bertrand, Lda. e não conferência dos valores das vendas e das devoluções;
7. Não cobrança e arrecadação da receita proveniente da venda de publicações desde Agosto de 2002 até Dezembro de 2004, não emissão de facturas e não liquidação, cobrança e entrega do IVA nos cofres do Estado;
8. Recurso ao procedimento por ajuste directo quando o valor dos contratos exigia a consulta a 3 ou 5 prestadores de serviços;
9. Exercício de funções não subsumíveis no regime jurídico dos contratos de avença (item 2.7.3.1.1.2);
10. Exercício de funções públicas por aposentada com violação dos limites remuneratórios definidos no Estatuto da Aposentação;
11. Inexistência de documentos de suporte dos valores processados e pagos a título de trabalho extraordinário em dias de descanso semanal;
12. Atribuição e pagamento de facturas de telemóvel afecto a uma prestadora de serviços.

RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das seguintes medidas:

1. Elaboração de manual de procedimentos para a área administrativa e financeira;

2. Levantamento/inventariação dos bens do património do IA, incluindo os bens que transitaram dos Institutos objecto de fusão (IPAE - IAC);
3. Levantamento / inventariação e controlo dos bens que se encontram em posse das entidades com as quais foram celebrados contratos de consignação;
4. Cobrança e arrecadação das receitas devidas pela venda de bens consignados com emissão de factura ou documento equivalente como suporte de arrecadação de receita, e consequente liquidação, cobrança e entrega do IVA nos cofres do Estado;
5. Respeito pelas disposições legais reguladoras da contratação pública (DL nº 197/99, de 8 de Junho), em especial no que diz respeito às normas que determinam a adopção do tipo de procedimento concursal em função do valor da aquisição;
6. Celebração de contratos de avença apenas nos casos que se enquadrem em prestações sucessivas no âmbito de uma profissão liberal, ou sem subordinação hierárquica, de acordo com o disposto no artº 17º, nº 2, do DL nº 41/84, de 3 de Fevereiro e artº 10º, nºs 1 e 2 do DL nº 427/89, de 2 de Junho;
7. Observância das normas do DL nº 498/72, de 9 de Dezembro (Estatuto da Aposentação) que estabelecem limites à acumulação de remunerações auferidas por aposentados que desempenhem funções públicas;
8. Respeito pelas normas da Resolução do Conselho Ministros nº 112/2002, de 24 de Agosto, as quais condicionam a atribuição de telemóvel e estabelecem limites à despesa assumida e paga.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 43/2005

Conselheiro Relator
João Pinto Ribeiro

Processo nº 43/2005 – AUDIT
7 de Dezembro de 2005

ASSUNTO: Auditoria aos Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). (ANO 2004).

- AUDITORIA ORIENTADA
- CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS
- COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
- CONTROLO DOS APOIOS FINANCEIROS A ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO
- CONTROLO INTERNO
- CONTRIBUIÇÃO PARA A SEGURANÇA SOCIAL
- DESORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONTABILIDADE
- DESPESA COM PESSOAL
- DESPESA ELEGÍVEL
- DOCUMENTO DE DESPESA
- ENCARGO ORÇAMENTAL
- EXCESSO DE VERBAS
- EXECUÇÃO FINANCEIRA
- FINANCIAMENTO DE PROJECTOS DE COOPERAÇÃO
- FUNDO DE MANEIO
- INCENTIVO FINANCEIRO
- PRINCÍPIO DA IGUALDADE, DA TRANSPARÊNCIA E DA UNIDADE DE TESOURARIA
- PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL PLURIANUAL
- PROCESSO DE CANDIDATURA

Síntese das Conclusões e Recomendações

1 – Desorganização dos serviços do IPAD

Para a selecção dos tipos de apoio e dos processos a examinar na auditoria, tendo sido solicitado ao IPAD listagens dos beneficiários dos apoios pagos em 2004 (por tipo de apoio, identificação do beneficiário, montante atribuído e pago e outros elementos relevantes), tendo sido disponibilizada em tempo útil apenas uma listagem referente a apoios a projectos de iniciativa de Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD). As listagens referentes às restantes áreas (ajuda de emergência, “outros projectos de cooperação”, acompanhamento da cooperação e instituições multilaterais), após sucessivas insistências junto do IPAD, apenas foram disponibilizadas em Julho de 2005, mais de quatro meses após a conclusão do trabalho de campo. Por esse motivo, a auditoria foi circunscrita aos apoios financeiros a ONGD, cobrindo apenas 9,9% das despesas classificadas como “Financiamento de projectos de cooperação”.

Considera-se inaceitável essa situação, uma vez que, ultrapassados todos os prazos razoáveis para eventuais conciliações de valores, a contabilidade do IPAD não permitiu responder a um requisito essencial – o que foi pago e a quem, por projecto –, traduzindo um elevado grau de desorganização dos serviços do Instituto, dado que constitui informação de gestão essencial para o acompanhamento dos projectos e dos próprios compromissos financeiros do Instituto.

A Comissão de Fiscalização (actualmente o Fiscal único, por ser o IPAD um instituto público sem autonomia financeira), órgão do Instituto responsável pelo controlo da legalidade e adequação da gestão financeira e patrimonial aos fins do Instituto, ainda não tinha sido nomeado à data da auditoria, o que constitui uma situação anómala que prejudica o regular funcionamento do Instituto.

2 – In correcção na classificação das despesas de cooperação

O orçamento da Cooperação do IPAD para 2004 foi classificado inteiramente na rubrica 06.02.03 – *Outras despesas correntes/Diversas/Outras*, a qual, de acordo com o classificador económico das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002,

de 14 de Fevereiro, tem “(...) *uma função meramente residual*”, englobando “(...) *as despesas originadas pela diferença de câmbio desfavorável, relacionadas com a actividade corrente da entidade*” e “(...) *as despesas relacionadas com serviços bancários*”.

No caso do IPAD, em 2004, o montante da despesa processada por conta dessa inadequada rubrica, de natureza residual, ascendeu a € 57,1 milhões, o que representa 91,8% do total da sua despesa orçamental (€ 62,3 milhões).

Não foi, assim, cumprido o princípio da especificação, estabelecido no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental), determinando que as despesas sejam fixadas de acordo, designadamente, com o classificador económico, situação que deverá ser corrigida.

3 – *Subavaliação do orçamento inicial do IPAD para a Cooperação e necessidade de uma efectiva programação plurianual desses encargos*

O orçamento inicial do IPAD para a Cooperação (€ 47,8 milhões) foi reforçado em € 58,8 milhões ao nível da fonte de financiamento 123 – “Receitas com transição de saldos”, através da abertura de créditos especiais, o que representa um acréscimo de 122,9%. Esta situação, anómala em termos orçamentais visto que indica que o orçamento inicial do IPAD estava subavaliado, é consequência da aplicação do disposto no n.º 3 do art.º 18.º dos Estatutos do IPAD, o qual estabelece que “*Os saldos das dotações afectos a despesas de cooperação transitam para o ano económico seguinte por meio da abertura de créditos especiais, a autorizar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros*”.

Conforme se tem recomendado em sucessivos Pareceres sobre a CGE, dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado¹, a requisição de verbas em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais deverá ser

¹ Note-se que o fundo de maneiço do IPAD, de valor significativo conforme se refere em seguida, não se encontrava depositado no Tesouro.

utilizada apenas quando estritamente indispensável, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações.

Essa requisição de verbas orçamentais em excesso e a abertura de créditos especiais visa encontrar uma solução para a questão da assunção plurianual de tais encargos, isto é, da atribuição em cada ano de incentivos que serão pagos nos anos seguintes, situação que é comum a outros programas que envolvem apoios para a realização de projectos plurianuais de agentes económicos privados, o que dificulta, em particular, a previsão da data dos pagamentos. Torna-se, assim, necessária uma efectiva programação orçamental plurianual desses encargos que, sem afectar a transparência das contas públicas, permita garantir o pagamento dos apoios nos anos seguintes ao da aprovação dos projectos, sem necessidade de recurso a estes mecanismos que comprometem a fidedignidade dos registos da Conta Geral do Estado.

4 – *Montante em excesso do fundo de maneiio e incumprimento do princípio da unidade de tesouraria*

O n.º 2 do art.º 19.º dos Estatutos do IPAD prevê que para *“fazer face a despesas exclusivamente de cooperação, será constituído um fundo de maneiio permanente, de montante nunca inferior a 15% daquelas despesas, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros”*, com base no qual foi autorizada, em 2004, a sua constituição no montante de € 7,2 milhões. Parte desse valor, no montante de € 3,8 milhões, não utilizado, foi reposto pelo IPAD, em Janeiro/2005.

Trata-se de montantes muito elevados para um fundo de maneiio, habitualmente constituído para pequenas despesas de funcionamento, devendo o Ministério das Finanças acompanhar a situação e avaliar as razões para a sua manutenção, face ao disposto nos sucessivos decretos-leis de execução orçamental, determinando que o valor dos fundos de maneiio deverá ter *“(…) em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços”* (cfr., para 2004, o n.º1 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 17/2004, de 19 de Março).

Além disso, uma vez que a verba correspondente a esse fundo de maneiio se encontrava fora do Tesouro, por as verbas orçamentais desti-

nadas à sua constituição e reforço terem sido transferidas para contas bancárias do Instituto na CGD, não foi cumprido o princípio da unidade de tesouraria instituído pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. Tal como tem recomendado o Tribunal, os serviços integrados no RAFE, quando estejam em causa verbas significativas, como é o caso do IPAD e não seja possível aplicar o SIC (Sistema de informação contabilística), deverão dispor de contas abertas no Tesouro para pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os serviços e fundos autónomos), como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

5 – Outras deficiências de controlo encontradas

O exame dos processos de atribuição, pagamento e controlo dos apoios concedidos pelo IPAD revelou inúmeras deficiências, quer a nível das normas regulamentares e da contratualização dos apoios, quer a nível de procedimentos no âmbito da análise dos comprovativos de despesa remetidos pelas ONGD e condicionadores do pagamento dos apoios. Concluiu-se que as deficiências respeitantes à aceitação e controlo dos referidos comprovativos são, na sua maioria, motivadas pela ausência de normas claras neste domínio. Por outro lado, constatou-se que o IPAD não procedeu igualmente ao controlo “*a posteriori*” da execução dos projectos apoiados

Face à situação relatada, foram feitas várias recomendações ao IPAD, no sentido do aperfeiçoamento das normas existentes, da implementação ou alteração de diversos procedimentos de controlo interno e da correcção de situações consideradas irregulares.

6 – Pagamento dos apoios

Verificou-se que os pagamentos foram realizados sem que tivesse sido sistematicamente verificada a situação contributiva da ONGD perante a administração fiscal, pelo que não foi dado cumprimento ao estabelecido no art.º 1.º do Decreto-Lei 236/95, de 13 de Setembro, devendo o IPAD rever essa situação.

7 – Outros projectos de cooperação de ONGD

À margem do processo de concurso, foram atribuídos outros apoios a ONGD, para os quais se verificou não existir nenhum conjunto de normas a presidir à concessão. Recomenda-se que os apoios financeiros em causa sejam criados e regulamentados por acto legislativo, em nome da transparência da actividade do Estado, assegurando assim condições de igualdade aos potenciais beneficiários.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 49/2005

Conselheiro Relator
Manuel Raminhos Alves de Melo

Processo nº 8/2005 – AUDIT
15 de Dezembro de 2005

ASSUNTO Auditoria à Cobrança de Dívidas Fiscais Objecto de Cessão.

- APENSAÇÃO DE PROCESSOS
- COBRANÇA DE DÍVIDAS FISCAIS OBJECTO DE CESSÃO
- CONTABILIDADE E GESTÃO
- EXECUÇÃO DE CRÉDITOS
- EXECUÇÃO FISCAL
- INSTRUÇÃO DO PROCESSO
- REGISTO AUTOMÁTICO
- SISTEMA INFORMÁTICO
- TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS

SUMÁRIO

O presente texto contém os resultados da Auditoria à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão. A cessão de créditos do Estado relativa às dívidas fiscais, foi regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003 e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo o valor nominal dos créditos cedidos sido determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003. Através desta operação foram cedidos 1.390.758 créditos do Estado no valor de € 9.446.137.174, por um preço inicial equivalente a 15,38% desse valor e por um eventual preço diferido a determinar após ser concluída a operação de titularização desses créditos.

No âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, o Tribunal de Contas concluiu que a receita extraordinária obtida com essa operação teria como consequência a redução das receitas dos anos seguintes, pela exclusão da futura cobrança dos créditos cedidos. No mesmo âmbito, foram ainda colocadas reservas à fiabilidade da infor-

mação que serviu de base à mesma operação e revelada a sobreavaliação da Receita inscrita na Conta de 2003, devido ao facto da cobrança de créditos cedidos obtida nesse ano só ter sido deduzida à Receita do Estado do ano seguinte.

Estas conclusões determinaram a necessidade de acompanhar a evolução das dívidas fiscais que foram objecto de cessão, para avaliar o seu impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2004 e, assim, habilitar o Tribunal de Contas a pronunciar-se sobre o desenvolvimento da operação em causa, no Parecer sobre a respectiva Conta Geral do Estado.

O objectivo da presente auditoria consistiu em avaliar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão no ano de 2004, implicando a prossecução deste objectivo avaliar a fiabilidade da informação sobre o conjunto dos créditos cedidos (Carteira de Créditos), a cobrança obtida, os pagamentos efectuados à entidade cessionária, a substituição e a anulação das dívidas cedidas.

Ao objecto desta auditoria correspondeu o conjunto de serviços da Direcção-Geral dos Impostos responsáveis pela execução das dívidas fiscais objecto de cessão, nomeadamente, a Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Na fase preparatória desta acção foram solicitados à Direcção-Geral dos Impostos os relatórios mensais e semi-anuais sobre a execução das dívidas cedidas remetidos à entidade cessionária, bem como a discriminação, por crédito, da informação que suporta aqueles relatórios, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2005. Efectuado o tratamento, confronto (com a informação dos referidos relatórios) e análise da informação recebida, foram constituídas duas amostras, uma de créditos sem movimento até ao final do primeiro período de cobrança (31 de Agosto de 2004) e, outra, de créditos com movimento no mesmo período (por substituição, anulação ou cobrança).

Na fase de execução foi avaliada a fiabilidade da informação obtida sobre os créditos e movimentos seleccionados, através da verificação física dos correspondentes processos de execução fiscal e da análise da informação sobre esses processos no Sistema de Execuções Fiscais (sistema informático implementado na área das execuções fiscais) e sobre as respectivas liquidações e certidões de dívida nos sistemas de gestão

dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado. Foi ainda analisada a conformidade das operações relativas a dívidas cedidas que, no âmbito da Conta Geral do Estado de 2004, foram registadas no Sistema Central de Receitas e na Contabilidade do Tesouro, face à informação constante dos relatórios enviados à entidade cessionária.

OBSERVAÇÕES

1 – Quanto à informação contida nos ficheiros remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos

O confronto da informação recebida pelo Tribunal de Contas com a constante dos relatórios remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos à entidade cessionária revelou divergências significativas, apesar de a informação ter sido expressamente solicitada pelo Tribunal de Contas como relativa aos valores apurados nesses relatórios, discriminada por crédito cedido. Esta falta de aderência coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constitui uma limitação da análise efectuada aos valores em causa e da extensão dos comentários produzidos.

Este facto demonstra ainda que a Direcção-Geral dos Impostos não dispunha no final do primeiro trimestre de 2005, de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitissem, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

Os dados relativos à Carteira de Créditos original constituída (com referência a 30 de Setembro de 2003) pelos créditos do Estado objecto de cessão correspondiam à informação prestada nos relatórios semi-anuais (1.390.758 créditos com o valor nominal de € 9.446.137.173,30). Porém, os dados relativos à situação da Carteira de Créditos no final do primeiro período de cobrança (em 31 de Agosto de 2004) e no final do segundo período de cobrança (em 28 de Fevereiro de 2005) já não correspondiam à informação prestada nos respectivos relatórios semi-anuais sobre número e valor dos créditos cedidos.

É de referir que, segundo a Direcção de Serviços de Justiça Tributária, a variação registada na composição da Carteira de Créditos original seria apenas resultante das substituições entretanto efectuadas, fossem estas parciais, através de ajustamentos ao valor original das dívidas cedidas

(na sequência de conclusão da migração dos processos para o Sistema de Execuções Fiscais e da sua verificação física), ou totais, através da eliminação de créditos não elegíveis e da inclusão de novos créditos; esta inclusão só se deveria verificar se os referidos ajustamentos fossem insuficientes para repor o valor original dos créditos cedidos, face à redução resultante da exclusão dos créditos eliminados. No presente documento, os créditos cujo valor nominal, devido a substituições parciais ou totais, seja objecto de redução ou acréscimo designam-se, respectivamente, Créditos Violados e Créditos Substitutos.

A eliminação de créditos da Carteira é consequência de se encontrar legal e contratualmente prevista a substituição dos créditos para os quais seja apurado um facto anterior a 30 de Setembro de 2003 (data da separação) que confira à dívida inexistência ou inexigibilidade, para efeito da cessão, designadamente, sentença judicial, prescrição ou declaração de falência. No entanto, sempre que se verificar um facto posterior à data acima referida, os respectivos créditos não são objecto de substituição e, no caso das prescrições, devem passar a ser reportados ao cessionário como anulações, reduzindo o saldo em dívida. Também deve ser reportada ao cessionário a informação sobre os créditos que sejam objecto de cobrança (parcial ou integral) e a correspondente redução do valor em dívida.

Assim, as substituições devem ser as variáveis utilizadas para manter o valor nominal dos créditos constantes da Carteira de Créditos. As cobranças e as anulações devem ser, por sua vez, as variáveis responsáveis pela redução do valor em dívida referente aos créditos objecto de cessão.

A análise da informação dos ficheiros remetida ao Tribunal, no que respeita à situação da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004 e em 28 de Fevereiro de 2005, confirmou que a composição da Carteira de Créditos original só foi alterada por informação relativa a substituições, facto que impediu a verificação, por esta via, do valor em dívida reportado ao cessionário para as referidas datas.

A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira de Créditos na data da separação (30 de Setembro de 2003) e no final do primeiro período da cobrança (31 de Agosto de 2004) revelou que se mantiveram 1.339.060 créditos, dos quais 211.030 tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em € 188.888.647,58,

enquanto para 7.609 esse valor foi acrescido, em € 29.740.625,45; verificou-se ainda a eliminação de 51.698 créditos, no valor total de € 333.860.046,88 e a inclusão de 85.518 créditos, no valor de € 433.817.684,60. Segundo estes dados, não se verificava a manutenção do valor da Carteira de Créditos mas a sua redução em € 59.190.384,41 apesar do número de créditos cedidos ter aumentado para 1.424.758 (mais 33.820 do que na Carteira de Créditos original).

Acontece que, segundo os dados registados no respectivo relatório semi-anual, as substituições efectuadas até 31 de Agosto de 2004 não alteraram o valor da Carteira de Créditos original, uma vez que o valor (€ 467.958.813,03) acrescido pela inclusão de 110.616 créditos e pelos ajustamentos (para mais) no valor dos créditos que se mantiveram foi exactamente igual ao valor deduzido pela eliminação de 114.471 créditos e pelos ajustamentos (para menos) no valor dos créditos que se mantiveram, devendo ainda salientar-se que, neste caso, o número de créditos cedidos se reduziu para 1.386.903 (menos 3.855 do que na Carteira de Créditos original).

As divergências apuradas pelo confronto da informação deste relatório com a dos correspondentes ficheiros traduziram-se pela redução de 31.309 créditos na Carteira resultante da informação do relatório e pelo acréscimo de € 76.378.735,34 no valor da mesma Carteira de Créditos, face à situação resultante da informação dos ficheiros.

A composição da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 no respectivo ficheiro informático (1.471.127 créditos cedidos no valor de € 9.667.926.210,86) revela ainda maior disparidade, face à situação resultante da informação prestada no correspondente relatório semi-anual (1.402.115 créditos cedidos no valor de € 9.446.026.492,86), traduzida pelo acréscimo de 69.012 créditos e de € 221.899.718,00.

Por sua vez, os dados relativos à cobrança e às anulações, operações que devem ser consideradas no apuramento do valor em dívida, também continham inconsistências de diversa ordem como, por exemplo, valores superiores aos cedidos, operações relativas a créditos não integrados na Carteira até 31 de Agosto de 2004 e operações sem identificação de crédito associado, das quais resultou a emissão de uma opinião negativa sobre a sua fiabilidade e a impossibilidade de apurar o valor em dívida, por crédito, uma vez que não estavam garantidas as condições necessá-

rias para assegurar que uma parte significativa das referidas operações era referente a créditos cedidos.

Assim sendo, só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário, salientando-se que este cálculo se encontra condicionado pelo facto da informação de cobrança prestada ao Tribunal de Contas para suportar os referidos valores não ter sido considerada fiável.

Nestas circunstâncias e para o período compreendido entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2005 (17 meses), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo juros moratórios acrescidos) foi de 49,19% do valor previsto pelo cessionário (€ 889,2 milhões), registando-se a descida deste indicador de 50,31% no primeiro período de cobrança (11 meses, até 31 de Agosto de 2004) para 46,79% no segundo período (seis meses).

No mesmo período de 17 meses, o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (excluindo juros moratórios acrescidos) foi de 3,73% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões), o que representa 0,22% em termos de cobrança média mensal, indicador que também diminuiu de 0,24% no primeiro período de cobrança para 0,18% no segundo período de cobrança.

2 – Quanto à amostra de créditos seleccionados

As observações apresentadas pelo Tribunal de Contas, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, quanto à fiabilidade da informação sobre as dívidas fiscais integradas na Carteira de Créditos do Estado objecto de cessão foram sustentadas numa análise preliminar do conteúdo da Carteira de Créditos e nas conclusões de acções de fiscalização desenvolvidas pelo Tribunal no âmbito das execuções fiscais.

A auditoria realizada veio confirmar estas observações na medida em que os problemas inerentes às dívidas em cobrança coerciva têm originado correcções na informação sobre os créditos cedidos e a substituição de dívidas originalmente incluídas na Carteira de Créditos.

O facto dos processos de execução fiscal se encontrarem distribuídos pelos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos tornou inexecutível a aplicação de um método de selecção da amostra directamente ao total da população, devido à dispersão geográfica dos serviços. Por esse motivo, foram, em primeiro lugar, definidos e aplicados critérios para seleccionar o conjunto de serviços locais a auditar, sendo posteriormente constituídas as amostras dos créditos e movimentos a analisar. Foram seleccionados oito serviços de finanças (Matosinhos - 1; Porto - 5; Porto - 6; Sintra - 4; Vila Nova de Gaia - 4; Lisboa - 2; Lisboa - 12; e Maia - 1) com base nos seguintes critérios:

- ◆ serviços de finanças com receita potencial (valor dos respectivos créditos cedidos apurado na Carteira à data de 30 de Setembro de 2003) superior a 1% do total cedido; e
- ◆ serviços de finanças cujo valor de créditos substituídos e anulações apurado no primeiro relatório semi-anual (31 de Agosto de 2004) seja superior a 10% da respectiva receita potencial (definida no ponto anterior).

Com o objectivo de determinar a conformidade da informação relativa aos créditos da Carteira, com a constante dos processos de execução fiscal, a registada no Sistema de Execuções Fiscais e nos sistemas próprios do IR e do IVA, foram constituídas duas amostras extraídas na sequência da divisão dos créditos afectos aos serviços seleccionados em dois conjuntos (sem movimento e com movimento até 31 de Agosto de 2004).

Não foi possível analisar a situação relativa a 39 créditos seleccionados (19 sem movimento e 20 com movimento) porque não foram disponibilizados os respectivos processos, a 30 por não terem sido localizados e a nove por terem sido remetidos para tribunal, no âmbito da graduação de créditos em processos de falência. Este facto reduziu o número dos créditos sujeitos a verificação de 241 (sem movimento) e de 238 (com movimento) para, respectivamente, 222 e 218.

A análise dos 222 créditos sem movimento revelou a indevida sobrevalorização da Carteira de Créditos em € 44.580.067,24 relativamente a 58 (26,1%) desses créditos, 39 por não apresentarem condições de elegibilidade e 19 por terem um valor real inferior ao registado na Carteira, que se distribuem da seguinte forma:

- ◆ 17 créditos integrados na Carteira de Créditos sem serem elegíveis, por declaração de falência anterior à data da separação (no valor total de € 9.682.474,37);
- ◆ 22 créditos integrados na Carteira de Créditos sem serem elegíveis, por pagamento, anulação ou prescrição da dívida anterior à data da separação (no valor total de € 27.316.593,48); e
- ◆ 19 créditos integrados na Carteira de Créditos por valor superior ao real (em € 7.580.999,39), devido a não terem sido considerados pagamentos e anulações parciais anteriores à data da separação.

A amostra dos 238 créditos com movimento até 31 de Agosto de 2004 compreendia 123 créditos violados, 62 créditos substitutos, 24 créditos com anulações e 29 créditos com cobranças; pelos motivos previamente expostos não foi verificada a situação de 20 destes créditos (oito violados, oito substitutos, um anulado e três cobrados).

A análise dos 115 créditos violados (com o valor total de € 92.606.985,11) identificou as seguintes situações:

- ◆ 73 créditos (63,5% do total), no valor global de € 70.047.816,18 (75,6% do valor total), foram substituídos porque efectivamente as dívidas não eram elegíveis;
- ◆ para 21 créditos (18,3%), no valor de € 3.832.030,07 (4,1%), a análise dos processos de execução fiscal e da informação contida nos sistemas informáticos não evidencia uma situação não elegível, não existindo registos de pagamentos ou anulações que comprovem o ressarcimento total da dívida, mas apenas a evidência de citação do executado e, em alguns casos, diligências no sentido de obter bens para aplicação na dívida;
- ◆ 15 créditos (13%), no valor de € 12.811.643,91 (13,8%), foram substituídos devido ao facto das mesmas dívidas figurarem duas vezes na Carteira de Créditos inicial com números de crédito diferentes; e
- ◆ em seis créditos (5,2%), no valor de € 5.915.494,95 (6,4%), foi detectado mais de um motivo para a respectiva substituição (a dívida não era elegível, existia outro crédito para o mesmo processo ou a informação contida na Carteira de Créditos era divergente com o

valor registado no processo, no sistema próprio e no Sistema de Execuções Fiscais).

A análise dos 54 créditos substitutos (com o valor total de € 25.836.500,46) identificou as seguintes situações:

- ◆ 34 créditos novos (63%), no valor de € 6.401.174,40 (24,8%), eram efectivamente elegíveis;
- ◆ 15 créditos novos (27,8%), no valor de € 16.387.178,49 (63,4%), foram acrescidos à Carteira de Créditos sem serem elegíveis para o efeito, por terem associado processo contencioso de impugnação (seis) ou de oposição judicial (um), processo administrativo de reclamação graciosa (dois), declaração de falência (dois) ou por as dívidas já se encontrarem regularizadas (quatro); e
- ◆ cinco créditos alterados (9,3%) para o valor de € 3.048.147,57 (11,8%), por redução de € 2.376.430,58 no período de cobrança a que se refere o primeiro relatório semi-anual (até 31 de Agosto de 2004); a informação obtida nos respectivos processos e nos sistemas consultados só é suficiente para justificar uma destas reduções (devido a pagamentos parciais anteriores à cessão e não considerados no valor originalmente cedido) mas evidencia que dois dos créditos nem sequer eram elegíveis (por declaração de falência anterior à data da separação).

A análise dos 23 créditos com anulações (com o valor total de € 10.385.177,51) identificou as seguintes situações:

- ◆ 14 créditos (60,9%), no valor de € 6.747.621,62 (65%), correspondiam efectivamente a anulações (dívidas extintas por prescrição, em data posterior à data da separação);
- ◆ cinco créditos (21,7%), no valor de € 3.314.012,64 (31,9%), cujas dívidas eram inexigíveis à data da separação pelo que deveriam ter sido considerados créditos violados em vez de anulações; e
- ◆ para quatro créditos (17,4%), no valor de € 323.543,25 (3,1%), a análise do processo e da informação constante dos sistemas informáticos não justifica a respectiva anulação.

Finalmente, a análise dos 26 créditos com cobrança (no valor total de € 1.913.447,83) identificou as seguintes situações:

- ◆ foram confirmadas 21 cobranças (80,8%), no valor de € 874.639,72 (45,7%), apesar das respectivas guias de pagamento nem sempre se encontrarem nos processos de execução fiscal (casos em que a confirmação foi exclusivamente obtida por consulta aos sistemas informáticos);
- ◆ não foram confirmadas três cobranças (11,5%), no valor de € 617.349,21 (32,3%), por não se encontrarem as respectivas guias de pagamento nos processos nem existir referência a pagamento no sistema de execuções fiscais e no sistema próprio; e
- ◆ não foram confirmadas duas cobranças, uma das quais pelo facto do respectivo valor (€ 97.328,16) exceder em € 95.831,77 o do respectivo crédito (€ 1.496,39) e a outra porque, para o crédito, foi detectada uma anulação, no mesmo valor (€ 324.130,74).

As divergências verificadas são mais um elemento confirmativo das deficiências que o Tribunal de Contas tem apontado, na sequência das auditorias efectuadas na área das execuções fiscais, as quais, na presente acção, se consubstanciaram no seguinte:

- ◆ em alguns serviços de finanças os processos de execução fiscal não se encontravam instruídos com todos os elementos necessários à sua análise, faltando, por vezes, a referência a processos de reclamação, impugnação ou oposição existentes, ou à adesão aos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais;
- ◆ também nos processos que se encontravam apensados a outro, não existia alusão a esse facto, o que, à semelhança do que sucede relativamente à situação referida na observação anterior, dificulta a compreensão do processo;
- ◆ por outro lado, não existe também um sistema de registo normalizado que permita conhecer, de forma rápida e segura, a situação de eventuais processos de contencioso, nomeadamente, quanto à existência ou não de decisão;
- ◆ a migração dos dados do Programa de Execuções Fiscais para o Sistema de Execuções Fiscais iniciou-se em 1999 passando este sistema a incluir processos novos já directamente instaurados e proces-

tos antigos migrados; no final do primeiro trimestre de 2005 os dados ainda não se encontravam totalmente centralizados, ou seja, integralmente conferidos, validados e migrados para o Sistema de Execuções Fiscais; refira-se, no entanto, que a análise da Carteira de Créditos revelou uma evolução na quantidade de processos com migração concluída (28% em 30 de Setembro de 2003, 49% em 31 de Agosto de 2004 e 54% em 28 de Fevereiro de 2005);

- ♦ na consulta da informação sobre a tramitação dos processos no Sistema de Execuções Fiscais, por vezes, os registos não correspondem à situação efectiva dos processos; nos processos migrados do Programa de Execuções Fiscais para o Sistema de Execuções Fiscais, embora sejam indicadas situações de “*apensação*”, “*citação*” ou “*emissão de mandado de penhora*”, essas situações nem sempre correspondem à realidade, surgindo automaticamente no sistema após a conclusão da migração e não em resultado de uma efectiva mudança na situação do processo; e
- ♦ na existência de desactualizações nas bases de dados centrais em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para as que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais, de desadequados procedimentos de controlo no que respeita ao preenchimento de guias de pagamento, causando a sua rejeição no sistema, e da deficiente comunicação entre os serviços centrais e locais, no que respeita à situação dos processos de execução fiscal.

3 – Quanto à informação constante do Sistema Central de Receitas e da Contabilidade do Tesouro de 2004

O impacto da operação de cessão de créditos do Estado, para efeitos de titularização, na execução do Orçamento do Estado de 2004 consistiu na dedução, à Receita desse ano, da cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão, obtida em 2003 e em 2004; os correspondentes movimentos contabilísticos foram registados no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade do Tesouro de 2004.

Verificou-se a conformidade dos valores registados no Sistema Central de Receitas (que recebe e consolida os dados provenientes do Sistema de Gestão de Receitas) e na Contabilidade do Tesouro relativos aos cré-

ditos do Estado objecto de cessão, com os valores inscritos nos relatórios mensais e semi-anuais remetidos à entidade cessionária.

Relativamente à cobrança de créditos cedidos obtida no último trimestre de 2003 (que já teria de ser entregue ao cessionário) foi sancionado, por despacho do Secretário de Estado do Orçamento exarado em 13 de Abril de 2004, o procedimento de deduzir à Receita do Estado deste ano, como restituição, os fluxos financeiros resultantes da referida cobrança. Este acto, para além da utilização indevida da figura da restituição, determinou a sobreavaliação da Receita do Estado em 2003 e a subavaliação da Receita do Estado em 2004, no valor de € 105.297.455,80.

Quanto a esta questão, a DGO, entendeu referir em sede de contraditório, que as contas nacionais das Administrações Públicas para os anos em questão foram corrigidas tendo, para sustentar esta afirmação, anexo à sua resposta cópia de parte de um documento enviado à *Eurostat* no âmbito da notificação de Fevereiro de 2005 e cópia da página da Acta da reunião entre aquele organismo e as entidades portuguesas envolvidas na notificação. Nestes documentos é mencionada a correcção das contas, na notificação ao *Eurostat* de Fevereiro de 2005, considerando as observações efectuadas em comum pelo Tribunal de Contas português e pelo *Eurostat* à cobrança de dívidas fiscais cedidas efectuada em 2003. Esta correcção resultou em redução e aumento do défice em 2003 e 2004, respectivamente, em cerca de € 105 milhões.

Para além da dedução da cobrança obtida no ano anterior (que foi registada como restituição no Sistema de Gestão de Receitas afecto à Direcção-Geral do Tesouro), a dedução da cobrança de créditos cedidos obtida no próprio ano foi também registada na Receita de 2004 (por redução da cobrança bruta contabilizada pelos serviços administradores das respectivas receitas no Sistema de Gestão de Receitas afecto à Direcção-Geral dos Impostos).

A parte da cobrança deduzida à receita de impostos sobre o rendimento foi de € 149.604.289,34 e correspondeu a 1,33% da receita líquida de IRS e de IRC registada na Conta Geral do Estado de 2004 (€ 11.289.901.365,26), enquanto a parcela afectada à receita de imposto sobre o valor acrescentado foi de € 214.192.977,09 e correspondeu a 2,07% da receita líquida de IVA registada naquela Conta (€ 10.340.721.239,22).

A cobrança obtida em 2004 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de € 303.085.581,34 e representou 33,28% da cobrança coerciva nesse ano (€ 910.718.131), excluídos os valores cobrados de custas e de juros vincendos para regularização de dívidas ao abrigo do regime estipulado pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto.

A cobrança coerciva de impostos sobre o rendimento (€ 124.668.198,90), sobre o valor acrescentado (€ 168.109.871,26) e de outras receitas do Estado (€ 10.307.511,18) obtida dos créditos cedidos correspondeu a 35,65%, 33,98% e 15,54%, respectivamente, da cobrança coerciva dessas receitas registadas na Conta Geral do Estado de 2004.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em atenção o âmbito e os resultados desta auditoria apresentam-se seguidamente as recomendações que, a serem atendidas, se espera que contribuam para superar as deficiências detectadas na qualidade da informação que foi objecto desta acção.

- ♦ Providenciar para que os sistemas informáticos da Direcção-Geral dos Impostos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.
- ♦ Providenciar no sentido de tornar a informação relacionada com a operação de cessão de créditos para efeitos de titularização acessível em tempo útil.
- ♦ Corrigir o sistema de execuções fiscais no sentido de evitar que o mesmo apresente, na tramitação dos processos, registos automáticos que não correspondem à situação efectiva dos mesmos.
- ♦ Organizar os processos de execução fiscal de forma que, quer nos processos relativamente aos quais se verificou a apensação, quer nos processos que foram apensados, seja patente a sua situação actual.
- ♦ Incluir nos processos de execução fiscal, de forma atempada, uma referência ao resultado das reclamações gratuitas e das impugnações judiciais.

Sobre as recomendações efectuadas neste relatório, a DGCI prestou a seguinte informação:

“Não só concordamos, em absoluto, com as referidas Recomendações como já estão em curso o desenvolvimento de 26 projectos do Núcleo para a Modernização da Justiça Tributária (N.M.J.T.) que fazem parte do “Plano Estratégico para a Justiça e Eficácia Fiscal” para o ano em curso e seguinte.”

Em relação à recomendação do Tribunal para que se proceda à correcção do SEF no sentido de evitar que o mesmo apresente registos automáticos que não correspondem à situação efectiva dos processos, a DGITA, em sede de contraditório, referiu que os automatismos na evolução dos processos executivos sempre foram definidos pela DGCI pelo que caberá a esta direcção-geral, se assim o entender, ter em linha esta recomendação para redefinição dos procedimentos a integrar no controlo dos processos.

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 24/2005-FS/SRATC

Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 5/118.5
24 de Janeiro de 2006

ASSUNTO Auditoria relativa à prorrogação do contrato de fornecimento de fluidos medicinais – Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada

- AUDITORIA ORIENTADA
- AQUISIÇÃO DE BENS
- PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL APLICÁVEL
- INFORMAÇÃO DE CABIMENTO
- AUTORIZAÇÃO DA DESPESA

SUMÁRIO

A auditoria ao Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada realizada em cumprimento do Despacho do Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, de 20.04.2005, surgiu na sequência da recusa do visto referente ao contrato de aquisição de bens que tinha por objecto o fornecimento de fluidos medicinais durante o ano de 2004, conforme decisão n.º 16/2005.

O processo para visto foi remetido em 2005, quando os fornecimentos relativos a 2004 foram efectuados ao abrigo da prorrogação de um contrato anterior, nada havendo a fornecer em execução do mesmo.

A acção teve como objectivo a verificação da legalidade da prorrogação do contrato celebrado em 2003, da sua execução no ano de 2004 e eventuais fornecimentos no ano de 2005.

Da auditoria realizada, e na sequência dos elementos observados, verificou-se a existência de violação de normas que pelo seu objecto e fina-

lidade têm natureza e incidência financeiras, concluindo-se pela existência de indícios da prática de eventuais infracções financeiras.

CONCLUSÕES

1. Não foram respeitados os princípios legalmente previstos para a aquisição de bens e serviços, uma vez que a mesma não foi antecedida de qualquer procedimento pré-contratual (desde o levantamento da necessidade devidamente fundamentado e quantificado, até à selecção).
2. Não foram efectuados registos do cabimento de verba prévios à assunção dos compromissos.
3. Foram autorizadas despesas no valor total de 1.263.469,42 euros, sem que a respectiva autorização fosse emanada pelo órgão competente.

RECOMENDAÇÕES

1. O Serviço deverá promover o cumprimento das normas relativas à escolha dos procedimentos pré-contratuais, diligenciando atempadamente o lançamento dos concursos de aquisições de bens.
2. O Serviço deverá observar as normas respeitantes à tramitação legal na realização das despesas, de modo a que seja verificado o cabimento de verba antes da assunção dos compromissos.
3. O Serviço deverá observar as normas que determinam a competência para a autorização da despesa, bem como as normas e regras da contabilidade pública, designadamente no que respeita à assunção, autorização e pagamento das despesas públicas.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/2005-FS/SRATC

Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 05/128.03
7 de Dezembro de 2005

ASSUNTO Auditoria ao Processo de Privatização da EDA – Electricidade dos Açores, S.A.

- ADIANTAMENTO POR CONTA DE RECEITAS FUTURAS
- ALIENAÇÃO DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS
- AUDIÊNCIA PRÉVIA
- CADERNO DE ENCARGOS
- CAPITAL SOCIAL
- CAUÇÕES
- COMPETÊNCIA DO JÚRI
- CONCORRÊNCIA DE INTERESSES PRIVADOS
- CONCURSO PÚBLICO ABERTO A CANDIDATOS ESPECIALMENTE QUALIFICADOS
- CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DAS PROPOSTAS
- EXECUÇÃO FINANCEIRA
- INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL
- INTERESSES FINANCEIROS
- MODELO DE PRIVATIZAÇÃO
- PRINCÍPIO DO DUPLO CABIMENTO
- PRIVATIZAÇÃO
- SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

SUMÁRIO

A auditoria realizada ao processo de privatização da EDA – Electricidade dos Açores, S.A., teve como objecto a 1.ª fase do processo de reprivatização directa de um lote indivisível de 4 748 100 acções, representativas de 33,92% do capital social da empresa, mediante concurso aberto a candidatos especialmente qualificados, iniciada pelo Decreto-Lei n.º 243/2004, de 31 de Dezembro.

A auditoria integrava-se na execução do Plano de Acção para 2005 da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

À semelhança do que ocorre com outras zonas da actividade financeira pública, a função fiscalizadora do Tribunal de Contas – prevista no artigo 3.º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril – justificou-se enquanto garante do interesse patrimonial público, termos em que o trabalho se desenvolveu numa dupla vertente:

- Controlo da legalidade, aferido pela obediência às normas legais e regulamentares em vigor, mormente as inscritas no caderno de encargos anexo à Resolução do Conselho de Ministro n.º 1/2005, de 3 de Janeiro;
- Análise ao mérito do processo, nomeadamente na preservação dos interesses financeiros da Região e na fiscalização da correcta concorrência entre interesses privados.

CONCLUSÕES

1. Verificou-se que a condução do processo de concurso desenvolveu-se dentro da legalidade: as entidades públicas que protagonizaram o desenrolar do procedimento – Governo Regional dos Açores, através da Vice-Presidência, Conselho de Ministros e júri do concurso – exerceram as respectivas competências no respeito pelas previsões legais e regulamentares.
2. Foi ressalvado, contudo, que deveria ter sido atribuído um maior ênfase à preservação efectiva dos interesses financeiros da Região, mediante a inclusão do factor *preço* nos critérios de selecção da proposta vencedora;
3. Considerou-se que o júri ultrapassou as suas competências ao valorizar, em detrimento dos demais critérios, o relativo à estabilidade, duração e intensidade das relações comerciais com a EDA, e o respeitante à situação e capacidade financeira, uma vez que no Caderno de Encargos não se encontrava previsto qualquer tipo de hierarquização ou ponderação dos critérios de selecção do concorrente vencedor;

4. O prazo para a realização da audiência prévia foi excessivamente curto, uma vez que os concorrentes apenas tiveram um dia útil para analisar o projecto de relatório do júri do concurso.
5. A transferência de € 1 000 000,00 para a Lotação em 18/04/2005, enquanto adiantamento por conta das receitas provenientes da reprivatização da EDA, não era possível dada a exigência do duplo cabimento nas despesas consignadas – na rubrica da despesa mas também na rubrica da receita que a financia – e por, àquela data, o Conselho de Ministros ainda não ter homologado o processo de concurso.

RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta, o Tribunal de Contas entendeu recomendar ao GRA que, em futuros processos de reprivatização:

- 1.^a Seja promovida uma mais activa defesa dos interesses financeiros regionais, concretamente, mediante a inclusão do *preço* nos critérios de selecção das propostas;
- 2.^a Deva ser acautelado um prazo mais alargado para a audiência prévia dos interessados;
- 3.^a A afectação das receitas provenientes das reprivatizações só deva ser concretizada depois de homologado o processo pela entidade competente e após a sua entrada efectiva nos cofres da RAA.

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 21/2005-FC/SRMTTC

Conselheiro Relator
Manuel Roberto Mota Botelho

Processo n.º 1/05 – AUD/FC
15 de Dezembro de 2005

ASSUNTO Auditoria de Fiscalização Concomitante à Execução do Contrato da Empreitada de Construção do Arruamento de Ligação entre a Achada de Cima (Gaula) ao Sítio da Fonte dos Almoceves (Santa Cruz) com Ligação ao Sítio do Ribeiro do Louro, Gaula/Santa Cruz.

- ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA
- AUDITORIA ORIENTADA
- CABIMENTO ORÇAMENTAL
- CONTRATO DE EMPREITADA
- CONTRATO PROGRAMA
- ENDOSSO DE DESPESA PARA ORÇAMENTOS FUTUROS
- ENVOLVIMENTO FINANCEIRO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL
- FISCALIZAÇÃO DA OBRA
- INFRACÇÃO FINANCEIRA
- ORÇAMENTO CAMARÁRIO
- PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS
- PRAZO DE EXECUÇÃO
- PROGRAMAÇÃO CONTRATUAL
- PROJECCÃO DE CUSTOS
- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

OBSERVAÇÕES

- a) No âmbito do procedimento que antecedeu a celebração do referido contrato, a aplicação às propostas concorrentes da ponderação atribuída aos factores do critério de adjudicação conduziu à escolha

da proposta mais cara, cujo valor ultrapassou, em cerca de 23,99%, o preço base do concurso.

- b) A programação inicialmente prevista para a empreitada, quanto à execução material (480 dias), à projecção de custos (€ 3.473.800,00) e à sua repartição plurianual (2005, 2006 e seguintes), foi completamente alterada na sequência da selecção da proposta da firma "*Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.*", cujos termos apontavam um prazo de execução de 210 dias e o preço de € 4.307.500,00.
- c) No entanto, a realidade contratual saída do concurso público não foi devidamente acautelada, na medida em que o Município, atenta a circunstância da obra ficar integralmente concluída em 2005, não garantiu a necessária cobertura orçamental para a totalidade da despesa emergente do contrato, nem promoveu os ajustamentos que se impunham ao nível do orçamento camarário e do PPI.
- d) Em consequência, a empreitada foi fisicamente executada sem que a rubrica 07.03.03.08 do orçamento de 2005 estivesse suficientemente dotada para fazer pagamentos à adjudicatária, porquanto, relativamente ao correspondente projecto identificado sob o código 0140, a verba inicial aí inscrita ascendia a apenas € 700.000,00, com a agravante de que, na sequência das alterações e cabimentos registados na mesma rubrica, o saldo disponível no período compreendido entre 19 de Maio de 2005 e a presente data passou a ser de € 100.000,00. Esta situação pode configurar a violação da disciplina vertida no ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL, por força da qual as despesas só podem ser assumidas, autorizadas e pagas se, a par de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao compromisso.
- e) Os trabalhos da empreitada tiveram início em 23 de Março de 2005, na data da assinatura do respectivo auto de consignação, e a obra foi oficialmente inaugurada a 5 de Outubro do mesmo ano¹, pelo que se cumpriu o prazo de 210 dias contratualmente acordado.
- f) De acordo com os quatro autos de medições que abarcam todos os trabalhos executados em obra, o custo final da empreitada atingiu o

¹ Entre 5 e 23 de Outubro, data prevista para a conclusão da obra, foram ainda realizadas alguns trabalhos, relacionados com a sinalética.

montante de € 4.307.440,00 (s/IVA), ficando cerca de 0,01% abaixo do valor da adjudicação, a que equivale um saldo de € 60,00.

- g) Não foram realizados quaisquer pagamentos ao empreiteiro, por conta da execução dos trabalhos medidos e contabilizados naqueles autos, em virtude de não haver disponibilidade orçamental para cabimentar as despesas facturadas, admitindo o Município que esta situação possa vir a ser ultrapassada através da celebração de um contrato-programa com o GR, tendo em vista financiar, na sua quase totalidade, a obra entretanto concluída.
- h) Não houve transferências de verbas ao abrigo de dois contratos-programa outorgados entre a edilidade e o GR, no valor global de € 100.000,00, com o objectivo de co-financiar a obra em apreço, sendo que, face à redacção conferida ao art.º 21.º do DLR n.º 6/2005/M, de 1 de Junho², a validade desses títulos se apresenta questionável.
- i) A fiscalização da obra, realizada através da Divisão de Fiscalização do GATAL, mostrou-se deficiente, informal, e pouco fiável, quanto ao exercício efectivo dessa função, não seguindo, regra geral, os moldes prescritos pelos art.ºs 180.º e 182.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
- j) Relativamente ao acompanhamento e controlo por parte do Município, salienta-se a falta de ligação entre a execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento do projecto.

RECOMENDAÇÕES

O Tribunal de Contas, tendo presentes as observações da auditoria que sintetizam as matérias analisadas ao longo do relatório, recomenda à Câmara Municipal de Santa Cruz que:

- a) Providencie no sentido de que seja assegurada a necessária cobertura na rubrica orçamental adstrita ao projecto correspondente à

² Diploma que define o regime de cooperação técnica e financeira entre a administração pública regional e a administração local da RAM.

empreitada do contrato auditado, para a totalidade da despesa dele emergente, a fim de observar o disposto no ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL.

- b)** Não obstante a margem de discricionariedade que a entidade adjudicante desfruta na escolha da proposta economicamente mais vantajosa, atenda, na definição dos factores do critério de adjudicação e da sua influência na selecção das propostas (ordenação e respectiva ponderação), às características da obra a realizar e aos fins por ela pretendidos, bem como ao valor estimado do contrato e ao prazo de execução previsto.
- c)** Em contratos de empreitada com pagamentos por medição, no tocante à medição dos trabalhos, respeite a periodicidade e formalidades prescritas pelos art.ºs 202.º a 208.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
- d)** Ponha um especial cuidado na programação temporal, física e financeira dos projectos de investimento, articulando o lançamento das empreitadas com a existência de capacidade financeira efectiva para suportar os respectivos encargos, quer por financiamento externo, via OR ou fundos comunitários, quer por financiamento municipal, de maneira a evitar contrair despesas sem contrapartida orçamental.
- e)** No planeamento e programação financeira de projectos, quantifique, no PPI e no orçamento camarário, de modo tão rigoroso quanto possível, os indicadores de execução físicos e financeiros, sem prejuízo de realizar ajustamentos em termos de reprogramações, quando as situações concretas assim o justifiquem.
- f)** Se assumir encargos superiores à projecção inicial de custos definida para cada um dos projectos, justifique a opção sob o ponto de vista do respectivo valor acrescentado ou do interesse público a prosseguir no caso específico, e tenha ainda em conta a sua adequação à realidade financeira do Município, procedendo à avaliação do respectivo impacto orçamental em toda a sua dimensão e projecção temporal, e não apenas ao simples endosso para os orçamentos futuros, com a preterição das regras que orientam a actividade financeira municipal, mais concretamente a execução do orçamento da despesa.

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

ACÓRDÃO de 7 de Julho de 2005*

Processo: 0145/05
Tribunal: 1 SUBSECÇÃO DO CA
Relator: CÂNDIDO DE PINHO

**EMPREITADA.
PRORROGAÇÃO DE PRAZO.
PRAZO DE EXECUÇÃO DE EMPREITADA.
INDEMNIZAÇÃO.
REVISÃO DE PREÇOS.
ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS.**

Sumário:

O facto de o dono da obra ter concedido ao empreiteiro prorrogação de prazo (v.g. por obras a mais ou por mau tempo) e ter procedido a revisão de preços em virtude delas, não significa que desse alargamento do prazo de execução da empreitada - para o qual ainda tenha contribuído a circunstância de junto das obras estarem a decorrer trabalhos de outras empreitadas e que impediram o ritmo normal destas - não possa o segundo ter sofrido danos ressarcíveis pelo dono da obra, ao abrigo do disposto nos arts. 176º, nº2 e 177º do DL 405/93, de 10 de Dezembro.

Recorrente: MUNICÍPIO DE MATOSINHOS
Recorrido 1: A...
Votação: UNANIMIDADE

Acordam na 1ª Subsecção da 1ª Secção do STA

* Texto extraído do “Web site” do STA (www.sta.mj.pt).

I - Relatório

O Município de Matosinhos recorre jurisdicionalmente da sentença do TAC do Porto que, julgando parcialmente procedente a acção ordinária nº 1166/01 intentada por "A..., S.A.", o condenou no pagamento à autora da quantia de € 119.452,96, acrescida de juros de mora à taxa legal desde 20/10/2000.

Nas alegações respectivas, apresentou as seguintes conclusões:

- «1ª) Nos autos está em causa um contrato administrativo de obras públicas, regido pelo Dec. Lei nº 405/93, de 10/12.
- 2ª) Nos termos do art. 342º, nº 1, do C. Civil "Àquele que invocar um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado".
- 3ª) A devolução ou modificação do contrato por alteração das circunstâncias está regulada no art. 437º, nº1, do sobredito diploma, que exige a verificação simultânea de dois requisitos para a sua verificação, a saber:
 - 1º) que a alteração das circunstâncias não seja o previsível desenvolvimento da situação conhecida à data do contrato;
 - 2º) e que essa alteração, torne o cumprimento da obrigação ofensivo dos princípios da boa-fé".
 - 4ª) «In casu», à data da negociação era previsível a queda de chuva, mais ou menos acentuada, durante os meses de Outono e Inverno;
 - 5ª) Em situação alguma, o cumprimento da obrigação por parte da recorrida ofendeu o princípio da boa-fé;
 - 6ª) Os factos constantes dos nºs 26 a 30 e 32 e 33 têm natureza conclusiva, e não revelam qualquer responsabilidade do recorrente na prorrogação do 2º prazo da execução da empreitada;
 - 7ª) A sentença recorrida erra na oposição lógico - subsuntiva dos factos provados ao direito aplicável - Dec. Lei nº 405/93, de 10/12 e art. 437º, nº 1, do C. Civil - por incorrecta interposição e aplicação destes àquela, já que a conjugação de uns com outros impunha a prolação de uma decisão absolutória.

Termos em que deve o presente recurso ser julgado procedente, por provado, e, por via disso, decidir-se em conformidade com as conclusões».

Alegou, igualmente, a recorrida, defendendo o improvimento do recurso e a confirmação da sentença (fls. 268/271).

O digno Magistrado do M.P., junto deste Tribunal, opinou no sentido de que o recurso não merece provimento.

Cumpre decidir.

II - Os Factos

Da discussão da causa, documentos juntos aos autos, processo administrativo apenso e inspecção judicial ao local, a sentença impugnada deu por assente a seguinte factualidade:

«A. Por acordo das partes e documentos:

1. Após concurso público e a respectiva adjudicação, por escritura pública lavrada pelo Notário Privativo da Câmara Municipal de Matosinhos em 10/10/1996, esta, em representação do Município de Matosinhos, e a aqui Autora celebraram acordo escrito que denominaram de «Contrato de empreitada de "Ligação Sendim/Monte dos Pisos/Lomba/ Santa Cruz do Bispo – 1ª Fase"» sob o nº 63/96 no valor de Esc. 149.938.241\$00 (cfr. doc. nº 1 junto com a petição inicial que aqui se dá por integralmente reproduzido).
2. Essa obra há muito terminou e foi objecto de recepção pela Câmara Municipal de Matosinhos a 17/09/1998 (cfr. doc. nº 2 junto com aquele articulado cujo teor aqui se dá por reproduzido).
3. A empreitada antes referida foi adjudicada à A. pela Câmara Municipal de Matosinhos na sequência de deliberações pela mesma tomadas em 18/06/1996 e de 10/09/1996 no âmbito de concurso público aberto com aquele objecto (cfr. doc. nº 1 supra referido e vols. I) a II) processo administrativo apenso em cujo teor aqui se dá por reproduzido).
4. O valor de adjudicação foi de Esc. 149.938.241\$00, acrescido de 7.496.912\$00 relativo a IVA à taxa de 5%, sendo que o prazo de execução da empreitada era de 12 meses a contar da data de consignação.

5. Ficou definido em Auto de Consignação o início da empreitada a 16/01/1997 (cfr. doc. nº 3 junto com o articulado inicial cujo teor aqui se dá por reproduzido).
6. A empreitada referida em "1" foi contratada no regime de série de preços, sem que tenha sido previsto preço unitário para a montagem e desmontagem do estaleiro, sendo que, nos termos legais, do aludido acordo fazia ainda parte integrante o projecto, o caderno de encargos, proposta da adjudicatária e demais documentos a ela anexos (cfr. doc. nº 1 B junto com a petição inicial cujo teor aqui se dá por reproduzido).
7. Em 31/07/1997 foram pelo dono da obra ordenados trabalhos a mais no valor de Esc. 836.752\$00 (sem I.V.A.), para canalização de um mina que apareceu no subsolo.
8. Em Novembro de 1997 o dono da obra ordenou a execução de trabalhos a mais, no valor de Esc. 10.908.110\$00 (sem I.V.A.), relativos ao saneamento e substituição dos solos de má qualidade e execução da rede de águas pluviais num troço da Rua dos Sarilhos.
9. No princípio de Dezembro de 1997 o dono da obra ordenou trabalhos a mais, no valor de Esc. 123.500\$00 (sem I.V.A.), para execução do nó de abastecimento de água ao Ecocentro.
10. No âmbito da empreitada referida em "1" ocorreram, nomeadamente, as seguintes alterações de projecto e ao contrato:
 - Águas Residuais: não se executaram os ramais domiciliários previstos e respectivas caixas interceptoras, trabalhos esses mandados executar a outra empresa adjudicatária de outra obra do aqui R. e a executar simultaneamente com a adjudicada à aqui A;
 - Águas Pluviais: eliminaram-se os troços da rede de águas pluviais, entre as caixas nº 6 e nº 13, prevista em PVC, diâmetro 400 mm, que em projecto seria executada em simultâneo com a rede de águas pluviais, numa extensão aproximada de 350 metros, trabalhos esses igualmente mandados executar a outra empresa adjudicatária de outra obra do aqui R. e a executar simultaneamente com a adjudicada à aqui A;
 - Abastecimento de água: por indicação da Fiscalização, também não se instalaram as condutas de abastecimento de água em PVC O 250mm, entre os nós nºs 8 e 9 e entre os nós nºs 7 e 10, numa extensão aproximada de 760 metros, ainda trabalhos mandados executar a outra empresa adjudicatária de outra obra

- do aqui R. e a executar simultaneamente com a adjudicada à aqui A;
- Construção de Muros: a construção de muros em betão ciclópico prevista em projecto, entre os perfis 5 e perfis 10, foram eliminados da empreitada;
 - Outros trabalhos não executados: houve necessidade de executar no troço da Rua do Sarilho, compreendido entre as Ruas Dr. José da Silva e de Sendim, trabalhos de instalação de águas pluviais, bem como pavimentação da rua e passeios.
11. A não existência de um preço unitário para o estaleiro obrigou à diluição dos custos da sua montagem e desmontagem nos preços gerais dos respectivos artigos.
 12. O valor dos trabalhos a menos ascende ao montante de Esc. 39.158.520\$00, valor que o R. já indemnizou, a título de lucro cessante, a A. no montante de Esc. 3.915.852\$00, correspondente a 10% do valor dos referidos trabalhos a menos.
 13. Por carta registada sob aviso de recepção de 20/10/2000 a A. reclamou da Câmara Municipal de Matosinhos o pagamento da quantia indemnizatória em dívida nos termos e com o teor constante de fls. 53 dos presentes autos que aqui se dá por reproduzido.
 14. Sobre tal pretensão a A. não obteve resposta, nem o seu pagamento.
 15. Na sequência da empreitada referida em "1" a A., em 10/01/2001, requereu junto do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes (C.S.O.P.T.), a realização de uma tentativa de conciliação extrajudicial, tendo por objecto as questões descritas no requerimento datado de 10/01/2001 e registado sob o processo nº 2.2.11.10.T.1302 [cfr. fls. 54 a 72 dos presentes autos e vol. IV) do processo administrativo apenso cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido].
 16. Em 07/11/2001 teve lugar primeira reunião da Comissão de Conciliação, nomeada no âmbito daquele processo, na qual, verificando que as partes mantinham as suas posições inalteradas, o Senhor Presidente da Comissão deu por terminada a tentativa de conciliação, tendo para o efeito sido lavrado o respectivo auto de não conciliação [cfr. fls. 74 a 75 dos presentes autos e vol. IV) do processo administrativo apenso cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido].

17. A A. foi notificada daquele auto em 22/11/2001 (cfr. fls. 73 a 76 dos presentes autos cujo teor aqui se dá por reproduzido).
18. A A. em 20/01/1998 efectuou junto da Câmara Municipal de Matosinhos pedido de prorrogação de prazo referente à empreitada referida em "1" pelos fundamentos vertidos a fls. 764/765 do vol. III) do processo administrativo apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido.
19. Em 17/03/1998 a Câmara Municipal de Matosinhos em reunião deliberou conceder a prorrogação do prazo solicitado pela A. de 90 dias nos termos e fundamentos vertidos a fls. 761/763 do vol. III) do processo administrativo apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido.
20. Em 29/05/1998 a Câmara Municipal de Matosinhos, por intermédio do seu Vereador Eng.º ..., enviou um ofício à A. chamando-lhe à atenção para o atraso na execução dos trabalhos nos termos e com o teor constante de fls. 757 do vol. III) do processo administrativo apenso que aqui se dá por reproduzido.
21. A A. em 16/06/1998 efectuou junto da Câmara Municipal de Matosinhos pedido de prorrogação de prazo referente à empreitada referida em "1" pelos fundamentos vertidos a fls. 755/756 do vol. III) do processo administrativo apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido.
22. Em 07/07/1998 a Câmara Municipal de Matosinhos em reunião deliberou conceder a prorrogação do prazo solicitado pela A. de 51 dias nos termos e fundamentos vertidos a fls. 752/754 do vol. III) do processo administrativo apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido.
23. No âmbito da empreitada referida em "1" tiveram lugar as revisões de preços aprovadas pelas deliberações da Câmara Municipal de Matosinhos de 23/12/1998 nos termos e com o teor constante de fls. 744/751 do vol. III) do processo administrativo apenso que aqui se dá por reproduzido.
24. Durante os meses de Outubro, Novembro e Dezembro de 1997 verificou-se uma anormal carga pluviométrica superior ao normal.
25. No âmbito da empreitada referida em "1" houve duas prorrogações de prazo que fez com que o prazo global da empreitada atingisse 505 dias.

B. Da base instrutória:

26. Para além disso a execução de empreitadas contíguas à obra e em simultâneo com esta originou a impossibilidade de se intervir numa só fase em toda a sua extensão.
27. A A. no troço situado entre a Rua Padre José da Silva Torres e a Rua do Salvado esteve impossibilitada de desenvolver os trabalhos da obra segundo a programação prevista desde quase a seguir à data da consignação da obra até sensivelmente Dezembro de 1997.
28. E mesmo após este período a localização de uma grua torre na zona de implantação do arruamento apenas lhe permitiu a intervenção em cerca de 50% desse troço, situação que só ficou desbloqueada em meados de Fevereiro de 1998.
29. E o faseamento dos trabalhos implicou a necessidade de mobilizações adicionais dos meios afectos à produção.
30. Face ao descrito nos itens 27 a 29 a A. viu afectado negativamente e condicionado o andamento dos trabalhos tal como esse andamento havia sido previsto, com quebras de rendimento e subaproveitamento de meios e manutenção, durante um período mais alargado, do estaleiro da obra, bem como a respectiva afectação da estrutura central da empresa, do que resultou agravamento nos custos de execução da empreitada.
31. E as alterações ao projecto e acordo referidas em "10" da matéria de facto assente originaram a impossibilidade de execução de algumas tarefas na altura própria, impedindo a rentabilização dos meios existentes de harmonia com o previsto.
32. Foram os diversos faseamentos descritos, a execução em simultâneo e no mesmo espaço de outras tarefas por empresas distintas e as alterações ao projecto que motivaram o prolongamento do prazo de execução da obra em mais 140 dias.
33. Estas situações agravaram-se sempre que se tornou necessário garantir a circulação de veículos afectos a outras empreitadas.
34. A A. efectuou os cálculos dos custos que, previsivelmente e segundo os elementos patenteados pelo R., e circunstâncias daí decorrentes, aquela teria de assumir de forma a satisfazer as condições contratuais, cálculo de custos esses que, tendo em conta as suas várias componentes, o foram para um período de tempo corres-

pondente ao prazo de execução da obra constante da proposta da A. e do contrato (12 meses).

35. Ao elaborar a sua proposta de contrato e ao celebrar esse contrato a A. não podia nem devia prever, designadamente, que o dono da obra procederia à consignação sem que a execução pudesse iniciar-se de acordo com o plano de trabalhos, que outra empreitada simultânea iria impedir essa execução, que os trabalhos teriam que ser interrompidos em virtude de irem surgir obstáculos à sua prossecução a que a mesma é de todo alheia, que iriam ocorrer anormais condições pluviométricas impeditivas da normal execução dos trabalhos, que haveria necessidade de colmatar omissões do projecto, que iriam ser impostos trabalhos a mais, que iriam ocorrer outros factos e outras causas da interrupção e quebra do ritmo dos trabalhos que lhe não são imputáveis, que iriam ser retirados trabalhos da empreitada.
36. Em resultado dos factos descritos a A. na execução da empreitada referida em "1" sofreu perdas patrimoniais em termos de custos directos no montante global que ascende a Esc. 10.817.168\$00.
37. E em termos de custos indirectos as perdas patrimoniais ascenderam ao montante global de pelo menos Esc. 13.131.000\$00.
38. A razão determinante da adjudicação da empreitada referida em "1" à A. foi o prazo da sua proposta de 12 meses quando no programa de concurso o prazo previsto era de 24 meses.
39. O R. tinha um grande interesse em que a referida empreitada fosse executada no mais curto espaço de tempo possível.
40. A A. apresentou plano de trabalhos detalhado em 17/04/1997 em reunião em obra, e veio a apresentar planos de trabalho resumo e plano de pagamentos em 30/04/1997, planos esses que haviam sido solicitados via "fax" em 14/04/1997.
41. O valor dos trabalhos a mais não atingiu valor correspondente a 1/5 da adjudicação.
42. Em consequência da deliberação de prorrogação do prazo de execução da empreitada datada de 17/03/1998 A. e R. procederam à revisão dos preços daquela empreitada tendo o R. liquidado à A. o montante calculado a esse título».

Nos termos do art. 712º do CPC aditam-se os seguintes elementos de facto emergentes do documento de fls. 762/763 do Vol. III do Processo instrutor:

43. Na sequência do pedido de prorrogação, foi prestada uma informação com o seguinte conteúdo:

«Com base no Dec.-Lei 405/93, art. 133º, de 10 de Dezembro, o empreiteiro solicita uma prorrogação de prazo de 90 dias a partir de 15/01/98. Este pedido de prorrogação de prazo deve-se ao facto de o mau tempo que se fez sentir nos três últimos meses do ano transacto, ter condicionado o andamento dos trabalhos, os trabalhos a mais não previstos (rede de Águas Pluviais) que foram executados na Rua de Sarilhos e em parte por esta empreitada estar condicionada com a empreitada de construção do Conjunto Habitacional de Sendim.

Assim, propõe-se que seja aprovada a prorrogação de prazo solicitada, a título oneroso, ficando a data prevista para a conclusão da empreitada para o dia 15/04/98».

44. Após, em 02/03/98, foi prestada outra informação, com o teor que segue:

«À consideração do Ex.mo Sr. Vereador Eng. ..., propondo-se a aprovação da prorrogação do prazo desta empreitada por um período de 90 dias devido ao mau tempo havido nos últimos três meses do ano transacto, ficando a data da conclusão para 15/4/98» (fls. 762, do vol.III do p.i.).

45. Em 17/03/98 a Câmara deliberou:

«A Câmara aprovou, por unanimidade, a prorrogação do prazo da empreitada, em conformidade com a informação do Director do Departamento, que apropriada». (loc. cit.).

III - O Direito

Foi o ora recorrente, Município de Matosinhos, condenado a pagar à ora recorrida, "A..., SA" a quantia de € 119.452,96, correspondente à soma dos valores parcelares de 10.817,168\$00 e 13.131.000\$00, resultantes, segundo a sentença, de danos sofridos pelo empreiteiro e aos quais não dera causa.

Assentemos bem nisto: Não está em causa o valor de trabalhos efectuados a mais, nem problemas insuperados relativos a revisões de preços. O que se discute é, somente, o montante indemnizatório alegadamente decorrente de prejuízos sofridos pelo empreiteiro em consequência do alargamento do prazo para a execução da empreitada.

E então, valerá a pena destacar a facticidade relevante a tal respeito:

- a) A empreitada adjudicada à ora recorrida deveria estar concluída no prazo de 12 meses (contrato de fls. 31 dos autos e ponto nº 4 da matéria de facto assente), com início marcado para 16/01/1997 (ponto 5 da matéria de facto).
- b) O construtor efectuou, sob ordem do dono da obra, vários trabalhos a mais (cfr. pontos 7, 8 e 9 da matéria de facto);
- c) Houve igualmente alterações para menos ao projecto e ao contrato introduzidas pelo dono da obra (ponto 10 da matéria de facto);
- d) Teve lugar a execução de trabalhos de instalação de águas pluviais, bem como pavimentação de ruas e passeios (ponto 10 da matéria de facto, “in fine”);
- e) Houve duas prorrogações a solicitação do empreiteiro do prazo para a conclusão dos trabalhos:
 - i - a primeira, a pedido formulado em 20/01/98, que a Câmara concedeu em 17/03/1998 por 90 dias (pontos 18 e 19 da matéria de facto);
 - ii - a segunda, a pedido datado de 04/06/98 (cfr. fls. 759 do vol. III do p.i.), que a Câmara deferiu por um período de 51 dias (pontos 21 e 22 da matéria de facto);
- f) O total do prazo das prorrogações ascendeu a 141 dias (é de pouca monta e irrisória a divergência deste prazo, que a sentença limitou a 140 dias: ponto 32 da matéria de facto);
- g) Em consequência disso, a empreitada atingiu o prazo global de 505 dias (ponto 25 da matéria de facto);
- h) As causas apontadas pelo empreiteiro para o pedido das prorrogações foram as seguintes:
 - i. Condicionismos de ordem diversa, impostos pela empreitada que decorre em simultâneo à nossa; condições climatéricas adversas nos três meses de Outubro, Novembro e Dezembro de

- 1997; trabalhos não previstos na Rua do Sarilho (ver fls. 764/765 do vol. III do p.i.);
- ii. Trabalhos a mais (ver fls. 759 do vol. III do p.i).
- i) Nos meses de Outubro, Novembro e Dezembro de 1997 verificou-se uma anormal carga pluviométrica (ponto 24 da matéria de facto);
- j) E foi com base nessas condições climáticas que a Câmara concedeu a prorrogação do prazo da empreitada em 17/3/98 (pontos 18, 19, 44 e 45 da matéria de facto; também fls. 762 e 763 do vol. III do p.i.).
- j) A execução de empreitadas contíguas à obra e em simultâneo com esta originou a impossibilidade de se intervir numa só fase em toda a sua extensão (ponto 26 da matéria de facto);
- k) A A., no troço situado entre a Rua Padre José da Silva Torres e a Rua do Salvado, esteve impossibilitada de desenvolver os trabalhos da obra segundo a programação prevista desde quase a seguir à data da consignação da obra até sensivelmente Dezembro de 1997 (ponto 27 da matéria de facto);
- l) E mesmo após este período, a localização de uma grua torre na zona de implantação do arruamento apenas lhe permitiu a intervenção em cerca de 50% desse troço, situação que só ficou desbloqueada em meados de Fevereiro de 1998 (ponto 28 da matéria de facto);
- m) E o faseamento dos trabalhos implicou a necessidade de mobilizações adicionais dos meios afectos à produção (ponto 29 da matéria de facto);
- n) Face ao descrito nos itens 27 a 29 a A. viu afectado negativamente e condicionado o andamento dos trabalhos tal como esse andamento havia sido previsto, com quebras de rendimento e subaproveitamento de meios e manutenção, durante um período mais alargado, do estaleiro da obra, bem como a respectiva afectação da estrutura central da empresa, do que resultou agravamento nos custos de execução da empreitada (ponto 30 da matéria de facto);
- o) E as alterações ao projecto e acordo referidas em "10" da matéria de facto assente originaram a impossibilidade de execução de algumas tarefas na altura própria, impedindo a rentabilização dos

meios existentes de harmonia com o previsto (ponto 31 da matéria de facto).

- p) Foram os diversos faseamentos descritos, a execução em simultâneo e no mesmo espaço de outras tarefas por empresas distintas e as alterações ao projecto que motivaram o prolongamento do prazo de execução da obra em mais 140 dias (ponto 32 da matéria de facto).
- q) Estas situações agravaram-se sempre que se tornou necessário garantir a circulação de veículos afectos a outras empreitadas (ponto 33 da matéria de facto).

Ou seja, se foram as prorrogações que determinaram o alongamento do período previsto para a execução dos trabalhos da empreitada, elas ficaram a dever-se a causas naturais (quantidade anormal de chuvas entre Outubro e Dezembro de 1997), à alteração do projecto inicial, incluindo trabalhos a mais, e à impossibilidade de desenvolvimento normal das obras em virtude de outras empreitadas que decorriam simultaneamente nas proximidades desta. E foi em virtude desse atraso que advieram danos para o empreiteiro por culpa que, de acordo com a matéria provada, lhe não pode ser assacada.

Dito isto, se aqueles acontecimentos interferiram com o desenvolvimento normal da execução dos trabalhos e se eles se devem a razões não imputáveis ao empreiteiro, mas, pelo contrário, ao dono da obra (trabalhos a mais, alterações ao projecto, etc.), a força maior (chuvas anormais) e a maior onerosidade (outros trabalhos nas proximidades), então a responsabilidade pela dilação não se pode imputar ao primeiro (art. 176º, nº1, do DL nº 405/93, de 10/12) e os danos sofridos deverão ser suportados pelo segundo, por não corresponderem a riscos que devam ser seguros pelo empreiteiro nos termos do contrato (art. 176º, nº2, do cit. dip.).

Da mesma maneira, sendo os factos apurados causa de maior onerosidade ou dificuldade na execução da empreitada ao construtor, na medida em que eles forem atribuídos ao dono da obra, terá o primeiro direito ao ressarcimento dos danos sofridos (art. 177º, nº1, cit. dip.).

É verdade que qualquer plano de execução pode sofrer alguma modificação por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes hajam fundado a decisão de contratar (art. 179º, nº1, cit. dip.; ainda art. 437º, nº 1, do C.C.). Em tal hipótese, poderá haver lugar a revisão de preços (nº2, cit. artigo).

Ora, foi o que aconteceu. Houve, efectivamente, revisão de preços relativamente à prorrogação do prazo de execução deliberada em 17/03/1998 (pontos 23 e 42 da matéria de facto).

Só que a concessão dessa prorrogação ficou a dever-se ao mau tempo (pontos 18, 19, 44 e 45 da matéria de facto e fls. 762 e 763 do vol. III do p.i.), que, por seu turno, deu lugar à revisão de preços excepcional a que se refere o nº1 do art. 179º do diploma (ponto 42 da matéria de facto).

Para o caso, não interessa que a Câmara só tivesse reconhecido a prorrogação por força do mau tempo, sendo essa, aliás, uma discussão que não pode ser feita isoladamente no quadro da causa de pedir da acção. Expliquemo-nos.

Existindo vários factores que possam ter determinado a prorrogação, basta uma delas para que a revisão de preços possa ter tido lugar. Isto é, dentro de cada bloco de causas de uma mesma prorrogação, a simples concessão desta por uma só delas é já motivo suficiente para a revisão de preços se o equilíbrio económico e financeiro da proposta tiver, em consequência, sofrido alteração. Nesse caso, para repor esse equilíbrio e para que o empreiteiro não sofra agravamento de encargos na execução da empreitada, haverá revisão. Mas, havendo-a, nenhuma outra das restantes concausas levará a nova revisão. Ou seja, mesmo que várias razões possam concorrer para uma determinada prorrogação, se uma delas foi determinante e acabou por ser motivo concreto de revisão, os fundamentos para a revisão de preços estão consumados e não se procederá a nova revisão de preços por qualquer das restantes.

Isto é assim dentro de cada grupo de concausas de revisão. Mas já não vale em relação ao grupo de concausas de indemnização por danos. Por isso é que qualquer dos factores de prorrogação, tendo levado à revisão de preços, é autónomo do direito de ressarcimento por prejuízos. Por exemplo, se a prorrogação por uma ou mais causas não imputáveis ao empreiteiro (v.g. mau tempo, trabalhos a mais) permite concluir uma certa empreitada, haverá lugar a revisão de preços se se verificarem os respectivos pressupostos. A revisão não serve, obviamente, para cobrir prejuízos, mas actualizar os preços em função dos encargos inicialmente não previstos com o alongamento do prazo de execução daquela empreitada. Tal, porém, não quer dizer que o alargamento não possa ter provocado na esfera económica e empresarial do empreiteiro danos próprios (v.g., perda de outras empreitadas, retardamento prejudicial de outros contratos, onerosidade com a deslocação de meios humanos e materiais, subaproveitamento dos operários e do equipamento etc, etc.). Quer isto dizer, enfim, que os fundamentos da revisão não anulam, nem inibem o accionamento dos fundamentos da indemnização.

zação, porque pertencem a conjuntos diferentes (ainda que, da intersecção, possam resultar concausas ou causas comuns).

Ora, no caso sub judice o facto de ter existido revisão de preços reconhecida pela Câmara apenas pela prorrogação em virtude do mau tempo não significa que a prorrogação não se tenha fundado noutras causas (fundou, tal como provado). E essa prorrogação foi, de acordo com a matéria de facto, causa de danos não imputáveis ao empreiteiro.

Deste modo, mesmo se estão esgotadas ou consumadas as causas para a revisão, isso não significa que se possam desprezar os motivos que o tribunal “a quo” deu como provados para o aumento do prazo da execução das obras a que, como se viu, o empreiteiro é alheio. Causas como a execução simultânea de obras contíguas à dos autos, trabalhos a mais inicialmente não previstos e mau tempo conduziram ao alargamento em 140 dias do prazo da execução da empreitada e tudo isso, de acordo com a factualidade provada, é que foi gerador dos prejuízos (v.g., arts. 30º, 31º, 33º, 34º e 35º da matéria de facto).

Assim, tal como foi decidido na 1ª instância, pelos danos respectivos é responsável o dono da obra, nos termos dos arts. 176º, nº2 e 177º do DL nº 405/93.

De resto, ao contrário do que pensa o Município, é completamente irrelevante e inócuo apelar no caso presente ao disposto no art. 437º, nº1, do C. C. (Segundo este artigo, a modificação do contrato por alteração das circunstâncias exige que a alteração não seja o previsível desenvolvimento da situação conhecida à data do contrato e que essa alteração torne o cumprimento da obrigação ofensivo dos principio da boa fé). Na verdade, nem os trabalhos a mais, nem a onerosidade na execução da empreitada derivada do facto de nas proximidades do local estarem a ser efectuadas outras obras (pontos 26 e 27 da matéria de facto) eram circunstâncias previsíveis na data do contrato. Ora, a previsibilidade a que o Município ora recorrente se refere já só teria que ver com a pluviosidade invernal. Mas, como se disse, essa matéria foi apenas um dos motivos provados para a prorrogação. E, até este momento, o que temos vindo a afirmar é que os outros motivos para o alargamento foram, segundo a prova feita, também eles causais de danos ressarcíveis.

Por outro lado, não é procedente a alegação relativa ao carácter conclusivo dos factos 26 a 30 e 32 e 33.

Realmente, o conteúdo desses artigos tem, indiscutivelmente, uma essência factual concreta e precisa, susceptível de prova autónoma e sem necessidade de se desdobrar em quaisquer outros elementos constitutivos. Prova que, assente nos testemunhos de pessoas e na análise dos documen-

tos (conforme justificação de fls. 228 e vº), serviu para a formação da convicção do tribunal a respeito da respectiva matéria controvertida.

Por todo o exposto, improcedem as conclusões das alegações.

IV - Decidindo

Nesta conformidade, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 7 de Julho de 2005.

Cândido de Pinho (relator) – Azevedo Moreira – Pais Borges.

ACÓRDÃO de 6 de Outubro de 2005*

Processo: 02037/02

Tribunal: PLENO DA SECÇÃO DO CA

Relator: ROSENDO JOSÉ

AJUDAS COMUNITÁRIAS REPETIÇÃO DO INDEVIDO REVISÃO DO ACTO ADMINISTRATIVO REGULAMENTO COMUNITÁRIO PREVALÊNCIA DO DIREITO COMUNITÁRIO REVOGAÇÃO DO ACTO ADMINISTRATIVO APLICAÇÃO IMEDIATA.

SUMÁRIO:

- I – A repetição do indevido é um princípio geral de direito que em Direito Público se inscreve como corolário do respeito e garantia do estado de direito democrático (art.º 2.º da Const.) e da justiça como desígnio social da Republica - art.º 1.º - e forma de actuação dos sujeitos da relação jurídico-administrativa (art.º s 12.º e 13.º sujeição por igual á lei, para os particulares e 266.º n.º 2 para a Administração).
- II – O n.º 1 do artigo 141.º do CPA protege a estabilidade e a confiança, mas estes valores não são exclusivos da ordem jurídica interna, sendo o princípio de justiça, na vertente da obrigação de restituir o que se recebeu indevidamente, um valor de dignidade e importância equivalente na organização social e no contexto dos princípios constitucionais.
- III – O artigo 141.º do CPA não distingue regimes temporais diferenciados para a revisão dos actos administrativos conforme as cambiantes dos componentes estruturais presentes na génese do acto ou adequados aos valores em presença que se torna necessário ponderar e prosseguir de modo equilibrado. Esta falta de um leque diferenciado de soluções não impede que se reconheça dogmati-

* Texto extraído do “*Web site*” do STA (www.sta.mj.pt).

camente a diferente estrutura do acto administrativo que é praticado com base na confiança, sem verificação “ex ante” dos pressupostos, e destinado a ser objecto de controlo “a posteriori”. O prazo de revogação deste tipo de acto só deveria começar a contar a partir das verificações efectuadas dentro de um limite temporal razoável e legalmente bem definido. Porém, a letra do artigo 141.º n.º 1 do CPA não permite distinguir prazo dentro do qual são admitidos os controlos de factos que foram supostos como presentes, mas não foram verificados no momento da concessão de uma ajuda financeira (p.e. à comercialização de vinhos). Tal como não permite, sem grave risco de incerteza em matéria tão sensível, considerar um regime mais geral de revisão dos actos administrativos fora do regulado pelo artigo 141.º do CPA, do qual a revogação fosse apenas uma subespécie.

IV – As normas contidas em Regulamentos Comunitários são de aplicação obrigatória e imediata e integram-se na ordem jurídica nacional com um valor na hierarquia das leis semelhante às leis nacionais, pelo que a sua regulamentação sobre a recuperação de ajudas indevidamente pagas sempre teria de se aplicar, de preferência conjugadamente com a lei nacional sobre a revogação de actos administrativos, mas sem que possa, em algum caso, desconsiderar-se os valores que cada uma das normas visa proteger e os fins a alcançar.

V – A aplicabilidade directa que é característica do direito dos tratados e das normas constantes de Regulamento Comunitário reclama imperativamente a aplicação dos respectivos comandos, mas na relação conflitual com normas nacionais de igual nível hierárquico a opção por um regime de aplicação harmonizada suscitaria dúvidas que, no estado actual do direito, importa evitar. VI – No contexto exposto tem de prevalecer a norma comunitária, afastando a aplicação do art.º 141.º n.º 1 do CPA, como consequência do primado do direito comunitário, tal como tem sido definido de modo constante pela jurisprudência do TJC.

No caso das ajudas comunitárias à comercialização de vinho o prazo de realização dos controlos e de revogação é estabelecido pelo artigo 19.º do Regulamento Comunitário 2238/93 da Comissão, de 26/7 (em cinco anos), sem prejuízo de prazo mais longo da lei nacional, pelo que, como esta aponta um prazo de 10 anos, é este aplicável.

Recorrente:
Recorrido I:
Votação:

CONSELHO DIRECTIVO DO INGA
A...
UNANIMIDADE COM 1 DEC VOTO

Acordam em conferência no Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA:

I - Relatório

A...

Com sede em Tondela, interpôs no TAC de Coimbra recurso contencioso de anulação do despacho emitido no uso de competência delegada pelo

PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE INTERVENÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA (INGA)

que ordenou o reembolso de importâncias recebidas como “restituições à exportação”.

O TAC de Coimbra negou provimento ao recurso por sentença de 15 de Maio de 2002.

Em recurso jurisdicional este STA, por Acórdão de 10 de Julho de 2002, revogou aquela sentença e concedeu provimento ao recurso contencioso.

Inconformada a entidade recorrida recorre agora para o Pleno com fundamento em que o Acórdão proferido nestes autos contém solução oposta à do Acórdão deste STA de 16.10.2001, no Proc. 47498, relativamente à mesma questão de direito.

O recurso foi admitido, considerado em condições de prosseguir e por fim alegado quanto à questão de fundo, tendo a entidade contenciosamente recorrida e agora recorrente formulado as *conclusões* seguintes:

- Os actos que concedem ajudas comunitárias ao abrigo do FEOGA- Garantia são actos praticados sob condição resolutiva.
- Os actos que, verificada a existência de irregularidades em controlo “a posteriori”, determinem a reposição de ajudas indevidamente recebidas, não são actos revogatórios, mas declarações de verificação da condição resolutiva, que implicam a caducidade do acto administrativo.
- Configurando-se o acto de concessão de ajudas como um acto constitutivo de direitos a sua revogabilidade está sujeita a um regime próprio.

- A aplicabilidade do prazo previsto no artigo 141.º do CPA à revogação dos actos constitutivos de direitos tornaria impossível a recuperação das ajudas atribuídas.
- A interpretação sufragada no Acórdão recorrido viola os princípios estabelecidos nos artigos 2.º e 4.º do Regulamento CEE 2988/95, bem como o artigo 8.º n.º 1 do Regulamento CEE 729/70 e o espírito que preside a estes diplomas de protecção dos interesses financeiros da Comunidade.
- Esses diplomas são de aplicação e vigoram na ordem interna nacional por força do art.º 8.º da Const. e do Tratado da União Europeia.
- Resulta assim inaplicável o art.º 141.º do CPA aos actos revogatórios de actos de concessão de ajudas do Feoga-Garantia e que determinem a sua restituição.
- A não aplicação dos Regulamentos referido constitui inconstitucionalidade por violação do art.º 8.º da Const.

A... contra alegou em defesa da manutenção do decidido desenvolvendo a tese de que é necessário manter a segurança nas relações jurídicas pela aplicação do prazo de revogação do artigo 141.º do CPA.

II – Da existência da Oposição.

Tendo em vista retomar a apreciação da existência de oposição entre as duas decisões, como é permitido pelo n.º 3 do artigo 766.º do CPC na redacção anterior ao DL 329-A/95 de 12.12, cumpre dizer que o Acórdão fundamento apreciou recurso da sentença do TAC na qual tinha sido anulada, com o fundamento de ter sido proferida muito para além do prazo de revogação do artigo 141.º do CPA, a deliberação do Conselho Directivo do INGA que impunha a uma Cooperativa a devolução da quantia recebida como ajuda à produção e comercialização de azeite na campanha 91/92.

Aquele Acórdão considerou que as ajudas concedidas eram reguladas pelo Regulamento CEE 4045/89, do Conselho, de 21.12.89, e decidiu com os mesmos fundamentos usados na decisão tomada por este STA no Acórdão de 20.02.2001, P. 46162.

Sobre o regime jurídico decorrente do aludido Regulamento diz, por remissão, o Ac. fundamento:

“... o mesmo [Regulamento] dispõe que “se aplica ao controlo da realidade e da regularidade das operações que façam directa ou indirectamente parte do sistema de financiamento pelo FEOGA, secção Garantia, com base nos documentos dos beneficiários ou devedores (art. 1.º n.º 1), dispondo o n.º 4 do artigo 2.º que o período de tal controlo decorre entre 1 de Julho e 30 de Junho do ano seguinte e que o controlo incidirá, pelo menos sobre o ano de calendário anterior ao período do controlo, podendo abranger um período a determinar pelo Estado-Membro anterior a esse ano de calendário, bem como o período compreendido entre 1 de Janeiro do ano em que o período teve início e a data do controlo efectivo de uma empresa.

Por sua vez o artigo 4.º do respectivo Regulamento dispõe que os documentos comerciais (referidos no n.º 2 do artigo 1.º e no art. 3.º) serão conservados pelas empresas durante pelo menos três anos contados da sua emissão.

E o artigo 5.º n.º 1 estabelece por sua vez que os responsáveis pelas empresas devem assegurar que todos os documentos comerciais e as informações complementares sejam fornecidos aos agentes encarregados do controlo e às pessoas habilitadas para o efeito ...

Resulta do regime jurídico acabado de sintetizar nos seus traços essenciais que através do mesmo se pretendeu instituir um regime de controlo a posteriori quanto à realidade e regularidade das operações que façam parte do sistema de financiamento do FEOGA, secção Garantia

.....

Visando tal controlo apurar a realidade e a regularidade das operações tituladas por semelhante documentação comercial, parece claro que, se em consequência de tal controlo se verificar que certa documentação não é conforme à operação a que a mesma se refere, no todo ou em parte, haverá que disso retirar as necessárias consequências, no que diz respeito a qualquer eventual recuperação de ajuda ou subsídio que na base formal daquela mesma documentação tenha sido concedida por esse Estado-Membro.

É isto aliás o que resulta do art. 3.º do Regulamento CEE n.º 729/70, do Conselho, de 21.04.70, o qual no âmbito do FEOGA (art. 1.º) determina que os Estados-membros, tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais as medidas para, além do mais, se assegurar da validade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo, e para recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

... Um sistema de controlo como o que se pretendeu instituir ficaria sem sentido se o Estado Membro, uma vez verificada a inexactidão de documentação comercial de uma empresa, com base na qual a mesma acedeu a um financiamento do aludido Fundo, não pudesse obrigar esta a restituir o que sem base legal veio a receber.

Obrigações esta que resulta ela própria da lógica desse sistema de controlo, que para ser eficaz deverá poder reconduzir as operações de acordo com a realidade.

Significa isto que o regime de revisão dos actos administrativos quando inválidos, previsto no artigo 141.º do CPA resulta inaplicável quando estamos na presença do controlo exercido por um Estado Membro, através de um seu órgão administrativo competente na matéria sobre a exactidão dos documentos comerciais ... no domínio das ajudas em matéria de destilação de vinho referente à campanha 91/92 nos termos do Regulamento CEE n.º 2384/91, e sobre a decisão daquele mesmo órgão ...

Resta dizer que semelhante controlo, que decorre entre 1 de Julho e 30 de Junho do ano seguinte ... pode abranger um período a determinar pelo Estado Membro anterior a esse ano de calendário ...

E abrange os documentos comerciais emitidos há três anos ... ou até há cinco anos, conforme o Regulamento CEE 2238/93 da Comissão de 26/7/93 (artigos 11.º e 19.º n.º 1) aplicável no âmbito dos registos a manter no sector vitivinícola”.

O Acórdão recorrido, por seu lado, apreciou a sentença do TAC que negara provimento ao recurso contencioso, além do mais com o fundamento de o direito comunitário ter a primazia sobre o direito nacional, não podendo ficar as respectivas normas desprovidas de eficácia pela existência de normas nacionais dispendo diversamente.

Diz o Acórdão recorrido, a certo ponto :

“ ... não estão em causa irregularidades reportadas à aplicação dos subsídios, detectadas “a posteriori” em acção de controlo sobre tal aplicação, mas sim irregularidades reportadas às próprias condições ou pressupostos da atribuição do subsídio ... que afectaram de invalidade substancial os actos de certificação e concessão da ajuda.”

Mas, a matéria de facto dada como provada refere que a recorrente contenciosa recebeu um subsídio por exportação de vinho a granel para Angola nas campanhas de 1995/96, 1996/97 e 1997/98, benefício comunitário denominado “restituições à exportação” e que em 19.7.99 foi iniciada uma acção de inspecção que concluiu por propor:

- a) *A reposição do valor considerado como indevidamente recebido de 2120 904581\$00.*
- b)
- c) *A aplicação da penalização prevista na al. b) do art.º 11.º do Reg. CEE 3665/87, da Comissão, de 27 de Novembro, por existirem indícios suficientes de que essa empresa, a par de ter solicitado e beneficiado de facto, de uma restituição superior à aplicável, forneceu deliberadamente informações falsas no que concerne ao processo de atribuição das restituições à exportação ...”*

Neste contexto de facto o Acórdão recorrido considerou que tinha havido uma revogação efectiva da concessão das ajudas para além do prazo de um ano referido no artigo 141.º do CPA.

E por isso afirma mais adiante sobre esta revogação:

“ ... os poderes de controlo e os respectivo limites temporais estabelecidos para o seu exercício não contendem com os prazos previstos na legislação nacional de cada Estado Membro para a revogação dos actos administrativos.”

Ora, o Acórdão fundamento também entendeu existir uma revogação do acto de concessão das ajudas; mas considerou que essa revogação mesmo que regulada, em princípio, pela legislação nacional não podia em caso algum desinteressar-se das normas comunitárias aplicáveis e da sua eficácia e atender a essas exigências pode interferir com o prazo de revogação estabelecido no artigo 141.º do CPA se ele for incompatível com as normas que defendem os interesses financeiros da Comunidade ao ponto de tornar praticamente impossível a prossecução dos objectivos prosseguidos por tais dispositivos comunitários.

Neste ponto, isto é, sobre o alcance das normas comunitárias e a sua primazia sobre a norma nacional do artigo 141.º do CPA os dois Acórdãos divergem, sendo irrelevantes as considerações do Acórdão recorrido sobre a existência de erro na aprovação da ajuda induzido por declarações e informações falsas da própria firma, porque esse erro serviu de fundamento à aplicação de uma sanção em cumulação com a ordem de reposição, sanção essa que não é objecto de apreciação e pronúncia no Acórdão recorrido que se debruçou sobre exclusivamente sobre os vícios da ordem de reposição da quantia considerada indevidamente paga.

É que o Acórdão recorrido decidiu como nele se diz e é reafirmado no Acórdão proferido em reclamação que:

"A jurisprudência deste STA tem entendido maioritariamente que o acto de concessão de ajudas comunitárias é um acto administrativo constitutivo de direitos, pois é a resolução final do pedido de ajuda, não estando previsto qualquer outro momento decisório no respectivo procedimento.

E sendo um acto constitutivo de direitos também está sujeito ao regime de revogação dos actos administrativos constante do artigo 141.º do CPA"

Donde resulta evidente como antes se tinha assinalado em decisão interlocutória, que o Acórdão fundamento se apercebeu perfeitamente da possibilidade de uma dupla incidência temporal das irregularidades da escrita comercial: sobre as condições em que foi concedido o subsídio, umas vezes, outras sobre as condições em que foi aplicado. E, a solução que o Acórdão fundamento adoptou para as duas hipóteses foi expressa e transparentemente, a mesma, consistindo em entender que as normas dos Regulamentos comunitários que contenderem com a disposição nacional sobre revogação do artigo 141.º do CPA devem entender-se como aplicáveis e prevaletentes sobre a dita disposição nacional.

Também resulta do exposto que ambos os Acórdãos decidiram recursos jurisdicionais de sentenças que tinham julgado a mesma questão de facto, que consistia, no Acórdão fundamento, por intermédio do Ac. de 20.02.200P, 47498, na ordem de devolução de subsídio pago à produção e comercialização de azeite e por intermédio do P. 46162 - para cuja fundamentação o primeiro remete - na ordem de reposição de quantias pagas como "restituições à exportação" de vinho e produtos vînicos, com fundamento em que a documentação, que veio a ser apreciada em controlos "a posteriori", fornecia informações falsas ou incorrectas para o processo de atribuição de cada um daqueles subsídios.

No Acórdão recorrido trata-se de devolução de subsídio à produção e comercialização de vinho e produtos vînicos, com a mesma designação de restituições à exportação e no domínio da mesma legislação, que foi considerado na vertente da irregularidade na documentação relativa à fase da concessão do montante da ajuda, mas em que as irregularidades foram detectadas em momento posterior ao respectivo pagamento.

Também resulta claro que, em qualquer dos Acórdãos, fundamento e recorrido, o quadro jurídico normativo em vigor e aplicável era exactamente o mesmo, sendo que a divergência de soluções adoptadas está ancorada em diferentes interpretações jurídicas do mesmo regime normativo, especificamente sobre a preponderância ou não do regime dos mesmos Regulamentos Comunitários sobre a norma nacional do artigo 141.º do CPA, no

segmento em que estabelece o prazo limite de um ano para a revogação de actos cujos pressupostos estivessem errados, mesmo que se pretendesse rever o acto com fundamento em o erro ter sido induzido por documentação ou informações irregulares fornecidas pela empresa beneficiária da ajuda ou subsídio.

Assim, é de reiterar a existência de oposição de julgados, havendo agora de passar à apreciação de fundo.

III – O Regime Legal Aplicável.

1. A Confiança Legítima em Concurso com o Princípio Geral da Repetição do Indevido.

Atento que ambos os Acórdãos em confronto consideraram que a atribuição das ajudas comunitárias foi um acto constitutivo de direitos para os respectivos destinatários e que a ordem de restituição de montantes entregues a título daquelas ajudas era um acto revogatório não vamos entrar em nenhuma consideração que ponha em causa estes dados do problema, antes vamos concentrar a nossa atenção no ponto em que as decisões, divergentemente, consideraram aplicável, ou não, à ordem de reposição das ajudas comunitárias financiadas pelo Feoga-Garantia, o regime da revogação de actos inválidos do artigo 141.º do CPA, em particular a ordem assente nos resultados de um controlo inspectivo efectuado a partir da documentação comercial.

É assim que não vamos entrar a apreciar se as ajudas concedidas estavam ou não sujeitas a condição resolútiva, apesar de ser questão esta que é tratada em profundidade no Parecer junto aos autos pela entidade pública demandada no pedido de anulação.

No Ac. do STA de 16.10.2001, proferido no Proc. 47498, Acórdão fundamento, a deliberação do INGA que ordenava a reposição sustentou-se num controlo a posteriori realizado à documentação comercial da empresa que beneficiara de ajuda à armazenagem e comercialização de azeite na campanha 1991/92, ao qual considerou aplicável o Regulamento CEE 4045/89 de 21/12, cujo *artigo 4.º* dispõe que as empresas deverão conservar os documentos e dados comerciais relativos a actividades por via das quais receberam as ajudas, pelo menos três anos a contar da sua emissão.

O Acórdão fundamento é ainda composto, por remissão expressa, pelo Acórdão de 20.2.2001 no P. 46162, em que era analisado um caso de reposição de ajudas concedidas à destilação de vinho.

No entendimento perfilhado pelo dito Acórdão “havendo que aplicar em Portugal, por força da 2.^a parte deste art.º 4.º, que autoriza os Estados-membros a prever um período mais longo para a conservação dos documentos em causa, o disposto no Código Comercial (redacção do DL 41/72, de 4/2), o qual prevê um prazo de dez anos para a conservação pelo comerciante da sua escrituração mercantil” o regime previsto no artigo 141.º do CPA para a revogação dos actos inválidos não deverá aplicar-se em sede de exercício pelo Estado-membro, por intermédio dos seus órgãos administrativos, do controlo da matéria de exactidão dos documentos comerciais e correspondente verificação dos pressupostos da ajuda e da forma como foram executadas as operações para as quais foi concedida.

O Acórdão recorrido entendeu que os actos de controlo a posteriori e as ordens de reposição de ajudas não podem considerar-se válidos se não observarem estritamente a lei portuguesa, especificamente quanto ao prazo de revogação dos actos inválidos do artigo 141.º do CPA.

A divergência de soluções assenta pois na prevalência que o Acórdão recorrido concedeu ao princípio da segurança jurídica e de protecção da confiança dos agentes no comércio jurídico, enquanto o Acórdão fundamento considerou que deveria prevalecer um princípio superior de justiça assente na verdade das situações a julgar e no equilíbrio dos interesses em presença.

O princípio da segurança jurídica informa a solução adoptada pelo CPA no artigo 141.º para a revogação dos actos inválidos, na medida em que adopta uma solução que faz prevalecer a necessidade de segurança jurídica sem calibrar o peso deste valor com o peso reclamado por outros valores igualmente inscritos no sistema constitucional e comumente aceites como princípios jurídicos de idêntica relevância designadamente para o justo equilíbrio nas relações jurídicas como base das instituições e da paz social.

Um dos princípios gerais de direito imanente a toda a ordem jurídica é a obrigação de restituir o que foi recebido indevidamente, segundo o princípio essencial de justiça “suum cuique tribuere” o qual colide com a necessária estabilidade e segurança do comércio jurídico sempre que tenha decorrido um período considerável de tempo sobre o recebimento indevido.

Na conjugação destes dois princípios a solução adoptada pelo art.º 141.º do CPA tem sido objecto de reparos, especialmente quando interpretada, como tem sido mais usual entre nós, no sentido de o prazo de a revogação do acto ilegal se contar desde a prática do acto e não desde o momento em que é conhecido o facto que determina a necessidade de revogar, como seja o erro sobre os pressupostos da decisão ou o não preenchimento, ainda que posterior, dos pressupostos que estiveram na base da

decisão que atribuiu um benefício (o CPA Comentado de M. Esteves de Oliveira, P. Gonçalves e P. Amorim, 2.^a Ed. Pag. 682 assinala a rigidez da solução adoptada no n.º 1 do artigo 141.º nestes termos:

“As críticas mais cerradas à solução da lei reportam-se ao facto de o acto inválido só poder ser anulado administrativamente “dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida” sem se ter deixado margem para qualquer excepção, quando algumas se justificariam bem e permitiriam compor um sistema juridicamente muito mais compreensivo”.

E, Vieira de Andrade assinala os diferentes tipos de actos que são tratados no CPA indistintamente, sob a designação de revogação, limitando-se a manter o modelo tradicional francês da revisão dos actos – Vd. “A Revisão dos actos administrativos no direito português” in Cadernos de Ciência de Legislação INA, n.º 9/10.

Mais adiante refere o mesmo autor que “... também não é de aceitar pacificamente a proibição em termos absolutos, da anulação administrativa para além da resposta (ou da contestação) da autoridade recorrida.

Se o processo administrativo se prolonga, pelas razões mais variadas, às vezes por muitos anos, porque não admitir que o órgão administrativo competente possa anular o acto – designadamente na hipótese de actos desfavoráveis – em momento posterior à resposta ...”

Especificamente quanto ao prazo de revogação de acto inválido, fora do quadro acto da impugnação, diz o Prof. Vieira de Andrade:

“Optou-se por uma solução temporal de total precaridade do acto até um certo momento e de estabilidade absoluta a partir daí, sem considerar aspectos substanciais relevantes, que recomendariam porventura diferente regime.

Por exemplo não se considera aqui a diferença entre actos constitutivos de direitos, actos precários e actos desfavoráveis que poderia ser decisiva para a ponderação dos interesses no caso; tal como não se dá relevo à boa ou má-fé do particular”.

Portanto, os casos apontados são apenas exemplos dos muitos aspectos em que se verifica a necessidade de fazer funcionar o prazo de revogação de acordo com outros parâmetros basilares da ordem jurídica, para além da protecção da confiança e estabilidade.

Igual necessidade de considerar outros valores e de lhes conferir valia surge nos casos em que o acto que se torna necessário retirar da ordem jurídica foi emitido através de uma vontade inquinada por dolo ou má-fé introduzidos pela parte que pretendia beneficiar e beneficiou do acto (má-fé do particular).

Efectivamente, a estabilidade e segurança não devem servir de apoio jurídico para a pessoa que violou gravemente a boa-fé, sob pena de o direito servir para dar cobertura à iniquidade.

Estamos assim a ver como o princípio da segurança jurídica e as suas emanações normativas como o prazo de revogação dos actos administrativos ilegais, quando em confronto com outros princípios basilares do direito tem de encontrar uma forma de aplicação em que esses outros princípios também se realizem sob pena de o direito positivo se transformar em suma injustiça.

É nesta direcção tendente a aplicar de modo harmonizado com outros princípios jurídicos, normas idênticas ao art.º 141.º do CPA que em diversos países (como a Alemanha, a Áustria ...) se tem entendido que o prazo de um ano para a revogação se conta desde o conhecimento do facto que é fundamento da revogação.

E, nada parece impedir que no direito Português se entenda do mesmo modo porque a norma do CPA (art.º 141.º n.º 1) pode ser lida como dispondo que o prazo de revogação é igual ao prazo máximo do recurso contencioso, isto é, um ano, contado desde o momento em que se torna conhecido o fundamento da invalidade (fundamento de facto, inaplicável ao erro de direito), tal como o prazo do recurso contencioso começa a decorrer apenas depois de o acto ser levado ao conhecimento do interessado pelas formas previstas na lei para que ele possa agir, isto é, apenas a partir do momento em que é possível ao destinatário do acto conhecer dos seus vícios, designadamente pela publicação, para o M.º P.º, começa a decorrer o prazo de impugnação.

Por outro lado, é oportuno referir que a matéria factual considerada no acto administrativo que atribui uma vantagem ao particular, se foi apresentada pelo próprio interessado de modo errado à Administração tendo em vista induzir em erro, enganar e assim obter um benefício ilegítimo ou até proibido por lei - assim como nos casos em que o particular bem sabe quais os requisitos que tem de cumprir para a atribuição do benefício e o recebe desde logo para cumprir esses requisitos, mas abusando da confiança que está na base das relações do comércio jurídico, não cumpre as condições que a sua posição na relação jurídica comporta - deveria ter como efeito a obrigação de reposição do que recebeu, como consequência do não preenchimento dos pressupostos que eram esperados da sua parte para a perfeição da relação jurídica, sob pena de se consagrar a obtenção ilegítima do benefício.

É ainda de ter em conta que mesmo não existindo ou não sendo possível caracterizar dolo ou má-fé do particular, o simples incumprimento por este das regras que o vinculam e que aceitou para conseguir um benefício

desde logo atribuído numa base de confiança no preenchimento desses condicionalismos, criam uma situação cuja estrutura se desvia substancialmente da que é própria do acto praticado com base na verificação prévia dos respectivos pressupostos através do procedimento administrativo.

Na situação favorável ao particular que é criada numa base de confiança, enquanto, ou na medida em que os pressupostos que o particular tinha de preencher não se verificarem a relação jurídica está incompleta, mesmo que lhe tenha sido entregue a prestação da parte pública que com ele se encontra em relação, e daí que dê lugar à obrigação de repor tudo o que se recebeu com vista à relação cujos pressupostos se não preencheram e que o controlo verifica que já não vão preencher-se, pelo que não pode considerar-se que estamos perante a mesma estrutura daquele acto em que os pressupostos são verificados pela Administração antes da concessão, nem se pode dizer que estamos em fase de execução da definição operada pela concessão da ajuda, visto que o acto é praticado no conhecimento de que os pressupostos têm de verificar-se no futuro, sendo um ónus que impende sobre o beneficiário da ajuda fazer com que se verifiquem, mas sendo bem conhecido dos intervenientes que alguns pressupostos ainda se não verificam, sabendo-se que, por vezes, alguns deles só poderão passar a verificar-se depois de entregue a ajuda e através da sua aplicação nos termos previstos.

O que o particular recebe nestas situações é entregue em vista de uma relação que se espera vir a tornar-se perfeita, mas se intervierem factores de desvio pode gorar-se antes de se concluir ou tornar perfeita, pelo que surge aqui o dever de repetir o indevido que é um dever geral de justiça e não uma decorrência do “fecho” da relação jurídica em cuja preparação se verificou a entrega da ajuda financeira, entrega que é logo efectuada, porque se fosse remetida para momento posterior retiraria toda a possibilidade de se alcançarem os objectivos que através da sua concessão se pretendem obter.

Guiado por este princípio fundamental de direito da repetição do indevido, mais do que pela defesa “à outrance” dos interesses da Comunidade, o Tribunal de Justiça das Comunidades tem vindo a firmar desde o Acórdão *Deutsche MilchKontor* (Proc. 205/82ª 215/82) uma jurisprudência constante e repetida no sentido de que a aplicação do Direito Comunitário seria gravemente perturbada caso os Tribunais nacionais decidissem com base em regras que proíbem a revogação de actos administrativos em prazos de um ano, assim tornando impossível, na prática, recuperar ajudas indevidamente atribuídas (designadamente nos termos dos Regulamentos CEE 729/70) e postergando outro princípio geral de direito, porventura sem suficiente ponderação dos interesses e valores em presença.

Este princípio do Direito Comunitário não contraria as exigências e princípios do Direito Interno pois que também ele se orienta pelas mesmas razões de justiça efectiva e também na ordem interna vigora o princípio da repetição do indevido, regra de base civilística, mas que perpassa todo o ordenamento, concretizado no direito público como corolário directo do princípio da justiça inscrito no art.º 266.º n.º 2 da Constituição e comando aplicável a toda a actividade administrativa.

O que poderá contrariar a aplicação correcta dos princípios gerais de direito será uma a interpretação rígida da regra do artigo 141.º do CPA transformando-a em regra absoluta e superior a todos os outros princípios jurídicos.

Ora, no que interessa à decisão do caso submetido à nossa análise, o Tribunal de Justiça das Comunidades tem dito que as regras dos Estados Membros sobre prazo de revogação de actos administrativos ilegais como a do artigo 141.º do CPA, quando se tratar de reaver quantias pagas a título de ajudas comunitárias, de acordo com os Regulamentos Comunitários, mas que foram indevidamente atribuídas e recebidas, têm de ser aplicadas pelos Tribunais nacionais sem ignorar que a obrigação de repetição do indevido tem o valor de princípio geral de Direito Comunitário, pelo que não pode ser postergado, nem paralisadas as garantias que dele derivam, por disposições nacionais sobre a revogação que são resultantes da cristalização, da preponderância ou relevância exclusiva do princípio da segurança, sem a adequada ponderação de outros princípios estruturantes do ordenamento jurídico comunitário (e também de direito nacional como antes sublinhámos, mas que não importa à decisão do presente caso).

Como refere expressivamente o Acórdão Martin Huber, de 19.9.2002, P. C-336/2000:

“As regras previstas pelo direito nacional não podem, na prática, tornar impossível ou excessivamente difícil a recuperação dos auxílios indevidos ...

Assim, não pode considerar-se contrário ao direito comunitário que o direito nacional em matéria de revogação dos actos administrativos e de restituição de prestações financeiras indevidamente pagas pela administração pública tome em consideração ao mesmo tempo que o princípio da legalidade, os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, dado que estes fazem parte da ordem jurídica comunitária.

Contudo, o interesse da Comunidade na recuperação das ajudas recebidas em violação das condições para a sua concessão deve ser integralmente tomado em consideração quando da apreciação dos interesses em causa.

No mesmo sentido, tendente a fazer sobressair a relevância do princípio da restituição do que foi indevidamente recebido, se pronunciaram além dos dois antes referidos muitos outros Acórdãos do TJC dentre os quais se destacam os casos Oelmühle e Schmidt Sohne, de 16.7.98, P. C-298/96; Flemmer, de 9.10.2001, P. C-80/99.

É sabido que os controlos efectuados de acordo com os Regulamentos Comunitários como aquele que está em causa nestes autos (R. CEE n.º 4045/89) versam sobre a realidade e a regularidade das operações que fazem parte do sistema financiado pelas comunidades e são efectuados por ordem do Estado Membro, muitas vezes por entidades exteriores ao serviço que atribui e paga as ajudas e, de acordo com os artigos 4.º e 5.º incidem sobre a documentação comercial dos últimos três anos ou um período mais longo, se assim o determinar a legislação do Estado Membro, desde que tal documentação esteja relacionada com a operação financiada, pelo que aquelas irregularidades são detectadas muitas vezes passados períodos de alguns anos. O mesmo também pode acontecer em virtude de controlos que resultarem de iniciativas da Comissão.

Em todos estes casos, na interpretação que é efectuada pelo Acórdão recorrido, ficaria excluída por completo a possibilidade de recuperar as ajudas e reaver os meios financeiros indevidamente entregues, caso não se tivesse em conta a exigência de recuperação imposta pelo direito comunitário.

Exigência que não afasta por inteiro as preocupações de segurança jurídica porque continua a existir um prazo limite a partir do qual os controlos não são possíveis que será o prazo para a conservação da escrita comercial.

Por outro lado, do ponto de vista estrutural, como se procurou acima explicitar, a ordem de repetição do indevido insere-se numa relação jurídica que embora resulte revertida pela emissão deste novo acto não se encontrava perfeita, razão pela qual o que deve ser reposto não tinha as características de devido, de modo que a revogação assume, nestas circunstâncias, características muito peculiares que reclamam a preponderância do princípio da justiça na vertente da obrigação de repetição do indevido, sobre o princípio da estabilidade ou segurança que nestas situações não encontra a força justificativa que é característica da situação típica de proibição de retirar o que se entregou com uma causa que ocorria efectivamente, embora mais tarde se venha a verificar que estava inquinada de algum vício, ou que foi mal apreciada sob alguma vertente.

Esta análise da estrutura do acto administrativo de concessão da ajuda, idêntico a um feixe de obrigações sinalagmáticas, não encontra, porém, acolhimento na letra do artigo 141.º pelo que não encontra acolhimento

fora do contexto da aplicação impositiva do direito comunitário, como vamos ainda aprofundar.

2. A Aplicabilidade directa do Regulamento Comunitário em concorrência com a lei Nacional.

Em favor da prevalência da solução do Acórdão fundamento podemos apontar a regra da aplicabilidade directa dos Regulamentos de direito comunitário.

Na verdade o Regulamento 3389/81, da Comissão de 27.11 que estabelece as regras das restituições à exportação no sector vinícola estabelece no seu *artigo 3.º n.º 2* que o exportador deve indicar “Relativamente aos vinhos provenientes de uma lotação a origem e as quantidades de vinhos aplicados” e “os números e as datas dos documentos de acompanhamento” e esta indicação juntamente com outras exigências é, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo, um pressuposto da concessão dos benefícios, sendo todos os detentores de produtos vinícolas obrigados a manter registos que indiquem em especial as entradas e saídas desses produtos (art.º 11.º).

E, o Regulamento 4045/89 do Conselho, de 21.12.89, respeitante ao controlo da regularidade das operações do sistema de financiamento Feoga, secção Garantia, depois de definir “documentos comerciais” no *artigo 1.º* estatui no *artigo 4.º* que *as empresas conservarão esses documentos pelo menos três anos a contar do final do ano da sua emissão e que os Estados podem prever um período mais longo para a conservação desses documentos para efeitos de controlo da verdade e regularidade das operações.*

Também resulta da análise daquele Regulamento que o controlo no prazo de um ano é apenas o controlo mínimo exigido aos Estados membros pelos n.ºs 1 e 3 do artigo 2.º, sem prejuízo dos controlos resultantes de outras iniciativas nacionais ou comunitárias, bem como dos controlos a que se refere o n.º 5 do mesmo artigo 2.º, efectuados nos termos do art.º 6.º do Reg. CEE 283/72 e 9.º do Regulamento CEE 729/70, os quais têm como limite os três anos indicados ou o período mais longo que a lei nacional apontar para a guarda com carácter obrigatório da documentação comercial.

Isto é, de acordo com as enunciadas normas o pagamento da ajuda é efectuado em face do pedido instruído com a documentação exigida, mas a verificação sobre a realidade e regularidade do pedido e da respectiva documentação não é condição do pagamento da ajuda que é logo colocada à disposição do beneficiário, embora este fique sujeito à verificação da realidade e regularidade do que declarou para obter a ajuda.

O sistema de financiamento FEOGA-GARANTIA assenta, portanto, na base da confiança, na declaração sujeita a controlo “a posteriori”.

Aqui chegados importa agora salientar que as normas contidas em regulamentos comunitários são obrigatórias em todos os seus elementos e tem o carácter de acto legislativo perfeito e completo no sentido de que a sua aplicação e execução dispensam a actividade legislativa dos Estados Membros, e assim, como lei comum aos diversos membros das Comunidades asseguram uma aplicação uniforme.

Como refere Mota Campos, Direito Comunitário, II vol. Lisboa, 1983, p. 89: “os regulamentos comunitários uma vez publicados ... entram em vigor em todo o território comunitário, ficam incorporados no ordenamento jurídico interno dos Estados (aplicabilidade directa formal) e são aí aplicáveis a qualquer pessoa, física ou moral, sujeita à jurisdição comunitária (aplicabilidade directa material)”.

Ora, apesar do nome poder inculcar uma ideia diferente, o certo é que os regulamentos comunitários são verdadeiras leis gerais comunitárias e também são leis ao nível do ordenamentos jurídico de cada um dos Estados Membros, pelo que o seu grau hierárquico é igual ao das leis provenientes dos órgãos legislativos nacionais.

Da aplicabilidade directa e desta situação na pirâmide das normas resulta que os acima mencionados regulamentos e suas normas estão ao mesmo nível e reclamam aplicação com força igual ao artigo 141.º do CPA.

Donde resulta a necessidade para os Tribunais nacionais de os interpretar e aplicar de modo a não a excluir a eficácia das respectivas normas, embora não se possa entender o alcance daquelas normas comunitárias como pretendendo revogar a norma nacional.

O problema consiste portanto, na interpretação da lei, a qual não se pode restringir à letra, mas tem de atender ao “pensamento legislativo”, à “unidade do sistema jurídico” às “circunstâncias em que a lei foi elaborada” e “às condições específicas do tempo em que é aplicada” – art.º 9. n.º 1 do CCiv.

O Acórdão fundamento situou-se essencialmente neste patamar ao tomar em consideração que

“... um sistema de controlo como o que se pretendeu instituir ficaria sem sentido se o Estado Membro, uma vez verificada a inexactidão de documentação comercial de uma empresa, com base na qual a mesma acedeu a um financiamento do aludido Fundo, não pudesse obrigar esta a restituir o que sem base legal veio a receber.”

Obrigação esta que resulta da própria da lógica desse sistema de controlo, que para ser eficaz deverá poder reconduzir as opera es de acordo com a realidade.”

Isto  , o Acórdão fundamento considerou que não   possível interpretar normas situadas ao mesmo nível da hierarquia das leis sem um esforço para garantir que se alcancem as finalidades que com a emissão dessas normas se procurou, fazendo, num primeiro momento, a tentativa de aplicar também a norma em colisão, conferindo-lhe igualmente efeitos que não descaracterizem a sua finalidade.

E foi assim que, na situa o concreta de recupera o de entregas indevidas em financiamentos Feoga-Garantia, considerou que a segurança e confiança jurídica continuam a ser protegidas, embora com um alongamento do prazo.

Porém, a aplicabilidade directa do direito comunitário deixa alguma margem de d vidas em face das dificuldades que suscita a aplica o harmonizada, visto que em termos teóricos haverá aceitar em grande medida as críticas dos que afirmam que a harmoniza o   uma modifica o do regime legal cujas fronteiras são muito perigosas por via da indefini o em que assentam.

3. O primado do Direito Comunitário.

Em virtude das considera es antecedentes a soluço do Acórdão fundamento   de adoptar definitivamente com base no princípio de prevalência da norma comunitária e afastamento de aplica o da norma nacional.

Vejamos em que consiste de modo breve.

Através do Direito Comunitário os Estados Membros procuraram instituir um mercado único, um espaço económico sujeito a regras essencialmente iguais.

Este objectivo exigiu de cada país membro uma limita o ou transfere ncia de atribui es para a Comunidade, embora nos domínios e condi es em que se vincularam nos tratados criadores, de modo que admitiram a integra o nas ordens jurídicas nacionais de um corpo de direito não só de base convencional, mas também provindo de Institui es da Comunidade.

Como O TJC decidiu no Acórdão Costa – ENEL e se transformou em regra de direito pacífica:

“... Esta integra o no direito de cada país membro de disposi es provenientes de fonte comunitária e, mais genericamente, os termos e o espírito do tratado têm por corolário na impossibilidade para os Esta-

dos-membros de fazer prevalecer, contra uma ordem jurídica aceite por eles numa base de reciprocidade, uma medida unilateral ulterior ...

A preeminência do direito comunitário é confirmada pelo artigo 189.º, nos termos do qual os regulamentos têm valor obrigatório e são directamente aplicáveis em qualquer Estado-membro.

... Resulta do conjunto destes elementos que emanado de uma fonte autónoma, o direito resultante do tratado não poderia em razão da sua natureza específica original, ver-se judiciariamente confrontado com um texto de direito interno qualquer que este fosse, sem perder o seu carácter comunitário e sem que fosse posta em causa a base jurídica da própria Comunidade."

(Sublinhados nossos)

O que se extrai para o caso presente deste princípio de primazia do Direito Comunitário é, em derradeira análise, que o artigo 141.º do CPA não pode ser aplicado se conduzir a solução desconforme com as normas dos regulamentos comunitários acima mencionadas, pelo que temos de conceder prevalência à aplicação das normas comunitárias e afastar a aplicação da norma nacional.

Em matéria diferente, sobre recuperação de ajuda estatal ilegalmente concedida - artigo 93.º do Tratado - mas esclarecedor sobre as relações entre o direito comunitário e o direito interno e os princípios que presidem à recuperação de ajudas, refere o Ac. do TJC de 20 de Março de 1997, Proc. C-24/95, caso Alcan:

" A recuperação de um auxílio ilegal deve ocorrer, em princípio, de acordo com as disposições pertinentes do direito nacional, sem prejuízo, todavia, de serem aplicadas de forma a não tornar praticamente impossível a recuperação exigida pelo direito comunitário. Em especial, o interesse da Comunidade deve ser respeitado em toda sua extensão aquando da aplicação de uma disposição que sujeita a revogação de um acto administrativo ilegal à apreciação dos diferentes interesses em causa.

A este respeito, embora a ordem jurídica comunitária não possa opor-se a uma legislação nacional que assegura o respeito da confiança legítima e da segurança jurídica no domínio da recuperação, todavia, tendo em conta o carácter imperativo do controlo dos auxílios de Estado efectuado pela Comissão nos termos do art.º 93.º do Tratado, as empresas beneficiárias de um auxílio não podem, em princípio, ter uma confiança legítima na regularidade do auxílio a não ser que este tenha sido concedido no respeito pelo processo previsto pelo referido artigo. Com efeito, um operador económico diligente deve normalmente estar em condições de se assegurar de que esse processo foi respeitado,

mesmo que o Estado em causa seja de tal modo responsável pela ilegalidade da decisão de concessão do auxílio que a sua revogação se mostre contrária à boa-fé.

Além disso, estando em causa auxílios de Estado declarados incompatíveis, o papel das autoridades nacionais está limitado a dar execução a qualquer decisão da Comissão. Face à inexistência de poder discricionário da autoridade nacional, mesmo que ela deixe esgotar o prazo de preclusão previsto no direito nacional para a revogação da decisão de concessão do auxílio, o beneficiário de um auxílio concedido ilegalmente deixa de estar na incerteza a partir do momento em que a Comissão adota uma decisão que declara tal auxílio incompatível e exige a sua recuperação.

Em consequência, a autoridade nacional competente está obrigada, por força do direito comunitário, a revogar a decisão de concessão de um auxílio atribuído ilegalmente, em conformidade com uma decisão definitiva da Comissão que declara o auxílio incompatível e exige a sua recuperação, mesmo que:

- *tenha deixado expirar o prazo previsto para esse efeito no interesse da segurança jurídica pelo direito nacional;*
- *seja de tal modo responsável pela ilegalidade da decisão que a sua revogação se mostre, no que respeita ao beneficiário do auxílio, contrária à boa-fé, desde que o beneficiário do auxílio não tenha podido ter, por inobservância do procedimento previsto no artigo 93.º do Tratado, uma confiança legítima na regularidade do auxílio;*
e
- *o direito nacional a exclua em razão da extinção do enriquecimento, na ausência de má-fé do beneficiário do auxílio, uma vez que tal extinção é a regra no domínio dos auxílios de Estado que são, em geral, atribuídos a empresas em dificuldades, cujo balanço já não revela, no momento da recuperação, o aumento patrimonial que incontestavelmente resultou do auxílio.”*

(Sublinhados nossos)

No caso dos autos não estamos perante a situação de recuperar ajudas nacionais declaradas incompatíveis como direito Comunitário pelo mecanismo do artigo 93.º do Tratado, mas de recuperar ajudas concedidas pelo Direito Comunitário através da Administração nacional.

Mas, em qualquer das situações a concessão da ajuda é considerada ilegal pelo direito interno e pelo direito comunitário e este último impõe indiscutivelmente a respectiva recuperação, mesmo contra normas nacio-

nais de protecção da confiança e da segurança, pelo que estas devem ficar sem aplicação e ceder lugar à aplicação do direito comunitário, impondo-se como devido e legal o acto de revogação da concessão da ajuda.

4. O Prazo limite de Controlo e de Revisão do Acto que concedeu a Ajuda.

Para o caso dos registos relativos a operações do sector vitivinícola existe uma norma específica do Regulamento 2238/93 da Comissão, de 26/7, o artigo 19.º que estabelece para a conservação dos documentos um prazo de cinco anos, sem prejuízo de normas mais rigorosas adoptadas pelos Estados-membros.

Além do prazo do Regulamento 2238/93, o direito nacional estabelece no artigo 40.º do C. Comercial - também no CIRS art.º 118.º 2 e no CIRC, art.º 115.º - 5 - (Vd. J M Coutinho de Abreu, Curso de Direito Comercial, I vol. P. 176) o prazo de dez anos para o comerciante conservar a sua escrituração mercantil, pelo que é este prazo mais longo aquele durante o qual podem ser efectuados controlos de acordo com as normas comunitárias, controlos esses que têm necessariamente de surtir os efeitos que para eles a lei determina, designadamente a revisão das ajudas financeiras concedidas e consequente exigência do que foi indevidamente pago e nessa medida a revogação do acto que as concedeu, sendo o prazo desta revogação dilatado até ao referido limite temporal.

Portanto, é recusada a aplicação da norma do artigo 141.º n.º 1 do CPA, embora se considere que a estabilidade e a segurança não deixam de ser protegidas, antes passam a ser protegidas de forma menos intensa, cedendo em parte, à necessidade de protecção de outros valores de semelhante relevância.

IV – Decisão.

Em conformidade com o exposto o recurso é provido e o Acórdão recorrido revogado, sendo de recusar a aplicação do art.º 141.º n.º 1 do CPA e aplicar a solução adoptada pelo Acórdão fundamento para a questão jurídica do prazo de revogação dos actos que visam a recuperação de ajudas indevidamente pagas nos termos dos Regulamentos Comunitários 2238/93, de 26/7 e 4045/89, de 21.12, admitindo-se a respectiva revogação dentro do limite do prazo pelo qual deve ser conservada a escrituração comercial.

É também ordenada a baixa do processo para serem conhecidos as demais questões que foram consideradas prejudicadas, mas deixam de o ser, face ao agora decidido.

Custas pela ora recorrida, fixando-se a taxa de justiça de 450€ e a procuradoria de 60%.

Lisboa, 6 de Outubro de 2005.

Rosendo José – (relator) – António Samagaio – Azevedo Moreira – Fernanda Xavier – Angelina Domingues – Pais Borges – Costa Reis – Santos Botelho.

Tem voto de conformidade do Sr. Cons^o. António Madureira que não assina por não estar presente nesta data.

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JUL/DEZ.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 Julho a Dezembro de 2005, com a participação do Tribunal de Contas português, 9 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. Comissão Europeia – Reunião para análise da comunicação “Roteiro para um quadro integrado de controlo interno”

Teve lugar em Bruxelas, nos dias 21 e 22 de Setembro de 2005, a reunião de peritos para análise do *Roadmap to an integrated control*, tendo o Tribunal de Contas Português participado, por intermédio da sua Subdirectora-Geral. Salienta-se da referida reunião as conclusões dos três Subgrupos:

Subgrupo 1 – *O que os Estados Membros podem fazer para ajudar a Comissão a melhorar o controlo;*

Subgrupo 2 – *Estratégias de controlo e metodologias comuns;*

Subgrupo 3 – *Como obter maiores evidências de auditoria e a intervenção das ISC.*

1.3. V Reunião do Grupo de Trabalho do IVA

O Tribunal de Contas Português foi representado por uma delegação de duas auditoras na *V Meeting of the VAT Working Group*, que decorreu em Vilnius, na Instituição Superior de Controlo da Lituânia, nos dias 29 e 30 de Setembro de 2005. O objectivo deste evento foi o de acompanhar o desenvolvimento das receitas do IVA em cada Estado Membro.

1.4. 2ª Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas Português participou no Luxemburgo, nos dias 17 e 18 de Outubro de 2005, na 2ª reunião dos Agentes de Ligação.

A Ordem de Trabalhos desta reunião compreendeu a análise dos seguintes temas e matérias:

- Aprovação da Ordem de Trabalhos
- Aprovação da Acta da reunião anterior
- Tema 1: Reforço e operacionalidade do trabalho do Comité de Contacto: relatório de progresso sobre as actividades empreendidas pela “Task Force” de Agentes de Ligação sobre cooperação desde o Comité de Contacto de 2004
- Tema 2: Roteiro no sentido de uma DAS positiva
- Tema 3: Aspectos práticos da preparação da reunião do Comité de Contacto de Estocolmo
- Tema 4: Missões de controlo do TCE nos EM; colaboração com as ISC dos EM
- Tema 5: Actividades dos Grupos de Trabalho (GT) com vista à reunião do Comité de Contacto de 2005 em Estocolmo
 - GT sobre os Fundos Estruturais
 - GT sobre Contratação Pública
 - Actividades na área do IVA
 - Gestão Financeira no âmbito da EU
 - Grupo de peritos sobre qualidade de auditoria
 - Agenda para o CC de Estocolmo
- Tema 6: Alargamento

1.5. Reunião Anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia

O Tribunal de Contas, representado pelo Presidente, participou em Estocolmo, Suécia, nos dias 5 e 6 de Dezembro, na reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia.

Da Ordem de Trabalhos constou a análise das seguintes questões:

- Aprovação da Ordem do Dia
- Aprovação da Acta da reunião do Comité de Contacto de 2004
- Seminário sobre Responsabilidade pela prestação de contas relativamente à gestão de fundos comunitários – O papel das ISC da União Europeia e o sistema integrado de controlo interno
- Pontos 4, a 10. da Ordem do Dia: Execução da Resolução do Comité de Contacto de 2004 sobre o Comité de Contacto (sua natureza, missão ...)
- Relatório do NAO, do Reino Unido, sobre a gestão financeira na União Europeia
- Relatório apresentado pela ISC alemã relativo a auditoria no domínio das receitas
- Roteiro da Comissão Europeia para um sistema integrado do controlo interno
- Relatório da ISC holandesa sobre controlos de fronteira para combater o terrorismo
- Relatório do Grupo de Trabalho (GT) sobre controlo dos fundos estruturais
- Relatório do GT sobre contratação pública
- Relatório do GT sobre o IVA
- Perspectivas de actividades no domínio agrícola, no contexto da reforma da PAC
- Relatório do GT sobre relatórios das ISC nacionais sobre a gestão dos fundos comunitários
- Relatório do GT sobre a qualidade da auditoria
- GT sobre as actividades de auditoria no contexto dos países candidatos à EU
- Informação sobre as acções de cooperação das ISC da Albânia, Bulgária, Croácia, Roménia, Turquia, do Tribunal de Contas Europeu e da SIGMA

- Próxima reunião do Comité de Contacto.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no 2.º semestre de 2005, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. III Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal

Uma delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou no Funchal, de 28 de Setembro a 1 de Outubro de 2005, no *III Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal*, que constou de intervenções e debates sobre os seguintes temas:

- Tema I – Novas formas de gestão e contratação públicas
- Tema II – Controlo da boa gestão dos fundos comunitários
- Tema III – A auditoria da fraude, a denúncia, a acção popular e outras formas de efectivar responsabilidades financeiras

2.1.2. Forum Parlamentar promovido pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde

O Tribunal de Contas Português participou no Forum subordinado ao tema “Parlamento, Contas do Estado e Transparência Política — o Papel dos Deputados” a convite da Assembleia Nacional e do Tribunal de Contas Cabo-Verdiano, realizado nos dias 4 e 5 de Outubro de 2005, em Cabo Verde. Destaca-se o tema: “A colaboração inter-institucional, no âmbito nacional, e no quadro das instituições supremas de controlo da CPLP”

do qual foi conferencista a Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas de Portugal.

2.1.3. 10.^a Reunião do Comité Directivo do Projecto PRO-AUDIT

Teve lugar em Malelane, África do Sul, nos dias 26 e 27 de Outubro, a 10.^a Reunião do Comité Directivo do Projecto PRO-AUDIT, cuja missão é a Capacitação Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique. Este projecto é desenvolvido com a cooperação da Instituição Superior de Controlo Sueca e do Tribunal de Contas de Portugal.

2.1.4. Visita de dez técnicos e auditores do Tribunal Administrativo de Moçambique

Uma equipa de trabalho de técnicos e auditores deslocou-se ao Tribunal de Contas de Portugal entre os dias 12 e 15 de Dezembro de 2005, no seguimento das acções de cooperação e no âmbito do projecto de capacitação institucional do TAM.

Esta acção teve como objectivos consolidar a competência dos auditores do TAM nos procedimentos e técnicas de auditoria; conhecimento da metodologia aplicada na verificação das contas e auditorias financeiras e de contratos administrativos no Tribunal de Contas de Portugal; conhecimento dos sistemas informáticos em uso na instituição; conhecimento do arquivo e verificação do processo de implementação do sistema de controlo de qualidade.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas da Comissão Independente contra a Corrupção da República da Coreia

No dia 19 de Dezembro de 2005, visitou o Tribunal de Contas uma delegação coreana da Comissão Independente Contra a Corrupção da Coreia (KICAC), com o objectivo de discutir a possibilidade de cooperação internacional no combate à corrupção e conhecer os organismos anti-corrupção destes países,

bem como o estatuto, competências e resultados do Tribunal de Contas neste âmbito.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. Cerimónia do X Aniversário da Organização das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Realizou-se em Lisboa, nos dias 1 e 2 de Julho de 2005, a *Cerimónia Comemorativa do X Aniversário da Organização das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)*, que contou com o seguinte Programa:

- Recepção das delegações de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Macau e Timor, e dos convidados
- Intervenção do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal
- Intervenção do Presidente do Conselho Directivo
- Conferência pelo Prof. Doutor Ernâni Rodrigues Lopes: *A CPLP, Portugal e a União Europeia*
- Intervenção do Presidente da Assembleia da República, Dr. Jaime Gama
- Condecorações da República Portuguesa ao Conselheiro Presidente António Luís Pale e ao Ministro Marcos Vilaça

No âmbito desta Comemoração foi também realizada uma exposição alusiva às actividades da Organização, de 1995 a 2005, sendo ainda efectuada uma visita à Universidade de Coimbra e ao Museu Monográfico de Coimbra.

2.2.2. Reunião do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP

No dia 4 de Julho de 2005 foi realizada em Lisboa, na sede do Tribunal de Contas, a Reunião Anual do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP, sob a presidência do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, estando presentes o Presidente do Tribunal de Contas da União, do Brasil, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o Director-Geral do Tribunal de Contas de Portugal e um Ministro do Tribunal de Contas da União, do Brasil, em representação do Secretário-Geral da Organização das ISC da CPLP.

Nesta reunião foram tratados os seguintes pontos:

- Anais da III Assembleia-Geral realizada em Fortaleza, Ceará, Brasil, de 26 a 29 de Julho
- Relatórios (parciais) do Centro de Estudos e Formação (TC de Portugal) e da Secretaria-Geral da Organização das ISC da CPLP (TC da União, do Brasil), abrangendo o período de Julho de 2004 a Junho de 2005
- Notícia sobre o programa bienal de actividades de cooperação 2005/2006, aprovado na III Assembleia-Geral, de Fortaleza
- Concurso de monografias: escolha do tema pelo Conselho Directivo (conforme decisão da III Assembleia-Geral) e providências para a sua realização
- Finanças da Organização: vigência do artigo 29-2 do Estatuto
- Reconhecimento da Língua Portuguesa como idioma oficial da INTOSAI
- Auditoria realizada às contas do Secretariado-Executivo da CPLP, referentes ao exercício de 2004, a cargo do Tribunal de Contas de Angola e do Tribunal Administrativo de Moçambique, conforme decisão da III Assembleia-Geral
- Cooperação técnica com Macau e Timor-Leste – convite já formulado pelos Tribunais de Angola, Brasil e Portugal àqueles órgãos de controlo para visitarem as três instituições

- Sugestões para a pauta da reunião deliberativa da IV Assembleia-Geral, a ter lugar em Maputo, Moçambique, em 2006
- Solicitação do TC do Distrito Federal, do Brasil, no sentido de aderir, na condição de observador, à Organização das ISC da CPLP
- Outros assuntos

2.2.3. 71.º Congresso Mundial de Bibliotecas e Informação da IFLA – International Federation of Library Associations and Institutions

Entre os dias 14 e 18 de Agosto de 2005, decorreu em Oslo, o 71.º Congresso Mundial de Bibliotecas e Informação da IFLA subordinado ao tema “*Bibliotecas: uma viagem de descobertas*”. Como membro institucional do referido organismo internacional, a Biblioteca/CDI da DGTC fez-se representar nesse encontro, com vista a uma actualização de conhecimentos e troca de experiências entre profissionais e organizações desta área.

2.2.4. INTOSAI – Reuniões no âmbito do Objectivo I (Normas Profissionais) do *Plano Estratégico da INTOSAI para 2005-2010*

No período de 5 a 8 de Setembro de 2005, realizaram-se em Oslo, Noruega, reuniões no âmbito do Objectivo I (Normas Profissionais) do Plano Estratégico da INTOSAI em vigor para 2005-2010, nas quais participou uma delegação do Tribunal de Contas.

Estas reuniões decorreram de acordo com as seguintes ordens de trabalhos:

Subcomité sobre “Guidelines” para Auditoria Financeira (5 de Setembro)

- Acta da reunião anterior
- Aprovação dos Termos de Referência do Grupo de Peritos de Tribunais de Contas

- Actualização das actividades desde a última reunião. Plano revisto para 2005-2007
- Situação do financiamento (2005-2007)
- Comentários sobre a nota de apresentação (“Exposure Draft”) da ISA 600
- Debate sobre “âmbito da auditoria”
- O “Clarity Project” do IAASB e suas consequências no GTAF
- Debate sobre o “âmbito da auditoria” com o Subcomité de Auditoria de Conformidade. Acordo entre os dois subcomités
- Procedimentos para revisão das “Exposure Drafts” das ISA. Outros assuntos
- Conclusões

Subcomité sobre Auditoria de Conformidade (5 de Setembro)

- Debate sobre documentos temáticos a apresentar ao Comité de Normas de Auditoria e sobre a preparação de um projecto de “guidelines”
- Debate sobre *Auditoria de Conformidade – Perspectiva Geral dos Mandatos das ISC*, e sobre a preparação de uma lista de termos e definições relevantes relativos a auditoria de conformidade
- Debate sobre atribuições de tarefas para a primeira fase e sobre a necessidade de efectuar ajustamentos no Plano de Trabalho

Comité de Normas de Auditoria (6 de Setembro)

- Acta da reunião anterior
- Aprovação do relatório final do Comité de Normas de Auditoria ao Conselho Directivo
- Relatório do Subcomité sobre Independência
- Relatório do GT sobre “Guidelines” para auditoria financeira
- Relatório sobre o desenvolvimento da página da Internet do Comité de Normas de Auditoria
- Relatório sobre o projecto “Base de Dados Bibliográfica sobre Normas de Auditoria”, gerido pelo TC de Portugal

- Relatório do Subcomité de Auditoria de Conformidade
- Debate sobre a implementação de normas e “guidelines”
- Apresentação do Comité de Normas Profissionais
- Outros assuntos

Primeira reunião do Conselho Directivo (“Steering Committee”) do Comité de Normas Profissionais (“Professional Standards Committee”) – PSC)
(7 e 8 de Setembro)

- Projecto de Termos de Referência
- Projecto de estrutura para as Normas Profissionais da INTOSAI
- Princípios de Responsabilidade e Transparência
- Plano de Implementação e Comunicação
- Subcomité de Auditoria de Gestão
- Proposta para o estabelecimento de um GT sobre “Responsabilidade e auditoria às ajudas às vítimas do Tsunami”
- Página da Internet do PSC
- Plano de trabalho para o Conselho Directivo
- Próxima reunião do Conselho Directivo

2.2.5. Conferência Internacional sobre Desestatização e Reunião do Grupo Trabalho sobre Privatizações

Realizou-se em Brasília, entre os dias 12 e 14 de Setembro de 2005, a Reunião do Grupo Trabalho sobre Privatizações da INTOSAI e nos dias 15 e 16 de Setembro de 2005, a Conferência Internacional de Desestatização, organizada pelo Tribunal de Contas da União. A convite do NAO, O Tribunal de Contas Português participou na referida reunião, tendo sido solicitado a elaborar uma síntese da experiência portuguesa no que respeita às parcerias público-privadas.

Para além de outras experiências que foram apresentadas, o Grupo de Trabalho discutiu o desenvolvimento de projectos futuros, onde se salienta a elaboração de um dicionário e de um guia sobre privatizações e seu controlo.

No que respeita à Conferência Internacional sobre Desestatização (incluindo Privatizações, PPP e Regulação), importa salientar que se desenvolveu em 3 painéis:

- O Estado pós-privatizações;
- Experiências de Controlo da Regulação e
- Experiências de Parcerias Público-privadas.

Enquadrado no 3.º tema, o Tribunal, representado por um Juiz Conselheiro, apresentou uma intervenção subordinada ao tema *O controlo das PPP pelo Tribunal de Contas de Portugal*.

2.2.6. XII Reunião do Comité de Formação da EUROSAT

Realizou-se em Budapeste, Hungria, nos dias 22 e 23 de Setembro de 2005, a XII Reunião do Comité de Formação da EUROSAT, na qual esteve representado o Tribunal de Contas Português, no âmbito do tratamento de questões relacionadas com a formação nos países membros da EUROSAT.

2.2.7. Seminário EUROSAT sobre contratação pública

O Tribunal de Contas Português participou em Copenhaga, Dinamarca, nos dias 13 e 14 de Outubro de 2005, no Seminário EUROSAT, cujos objectivos foram: partilhar experiências e conhecimentos na área da contratação pública e discutir casos de interesse para as ISC com incidência em matérias como a avaliação de risco, procedimentos de auditoria e auditoria de desempenho.

2.2.8. Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação

Nos dias 2 e 3 de Novembro de 2005, realizou-se em Varsóvia, na Polónia, uma reunião do *EUROSAI IT Working Group - subgroup 2*, na qual o Tribunal de Contas Português esteve presente através de dois técnicos, na qualidade de membros do referido subgrupo. A mencionada reunião teve em vista o desenvolvimento de um importante instrumento que sirva de apoio aos auditores na fase preparatória da auditoria.

2.2.9. 54.ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI

Teve lugar em Viena, Áustria, nos dias 10 e 11 de Novembro de 2005, a 54.ª reunião do Conselho Directivo da *INTOSAI*. O Tribunal de Contas foi representado na mencionada reunião pelo Senhor Director-Geral. O evento centrou-se essencialmente na aplicação do Plano Estratégico da *INTOSAI*, bem como nas respectivas medidas de implementação.

2.2.10. IV Conferência Euro Americana EUROSAI-OLACEFS

Entre os dias 17 e 19 de Novembro de 2005, o Tribunal de Contas participou, através da sua Subdirectora-Geral, na *IV Euro American EUROSAI-OLACEFS Conference*, em Lima, Peru.

Os temas técnicos das jornadas foram:

Tema I – Fiscalização do património e dos ingressos dos representantes públicos, procedimentos para evitar os conflitos de interesses: legislação existente e formas possíveis de actuação das ISC

Tema II – Metodologia para medir e avaliar o impacto da fiscalização das ISC na economia e o bom uso dos recursos públicos.

2.3. DIVERSOS

2.3.1. Auditoria Externa às Contas das Organizações Científicas Europeias de Biologia Molecular – *European Molecular Biology Conference (EMBC), European Molecular Biology Organisation (EMBO) e European Molecular Biology Laboratory (EMBL)*

Duas auditoras-coordenadoras do Tribunal de Contas português realizaram a auditoria referida, em Heidelberg, cujo relatório foi apresentado em 30 de Maio de 2005.

2.3.2. Conferência *Microsoft Tech-Ed 2005 Europe*

O Tribunal de Contas português participou, através de dois técnicos do DSTI, na Conferência *Microsoft Tech-Ed 2005 Europe*, que se realizou entre os dias 5 e 8 de Julho de 2005, em Amesterdão, Holanda, no sentido de aprofundar os conhecimentos das últimas versões tecnológicas e de esclarecer questões técnicas relacionadas com implementação, desempenho, segurança, interoperabilidade e suporte técnico.

2.3.3. Reunião sobre Cooperação Técnica entre ISC doadores

Nos dias 12 e 13 de Julho de 2005, o Tribunal de Contas português participou numa reunião da *Technical Cooperation Providers Network*, a qual decorreu em Londres, na sede do NAO.

À semelhança das anteriores reuniões, teve a mesma como objectivo partilhar informações e estratégias, no âmbito da cooperação internacional para apoio às ISC em desenvolvimento, entre ISC doadoras e Organizações Internacionais.

HISTÓRIA E CULTURA

ARQUIVO HISTÓRICO

**ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A QUALIDADE EM SERVIÇOS
DE DOCUMENTAÇÃO, INFORMAÇÃO E ARQUIVO**

Por:

Judite Cavaleiro Paixão¹

Cristina Cardoso²

M^ª Alexandra Lourenço³

¹ Directora de Serviços do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

² Chefe de Divisão da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

³ Chefe de Divisão do Arquivo da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

Partindo da experiência de um departamento que tem a seu cargo a gestão dos arquivos e da biblioteca/cdi de uma organização da Administração Pública – como é o caso do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas – este trabalho que agora apresentamos não é mais do que uma proposta de reflexão sobre as questões relacionadas com a aplicação de indicadores de desempenho a serviços de documentação, informação e arquivo.

Estas considerações resultam do trabalho que tem vindo a ser desenvolvido nos últimos anos e que buscam indicadores que permitam a medição da qualidade neste tipo de serviços.

No mundo actual, a qualidade é um investimento e um factor determinante para a sobrevivência das organizações. Adequar as formas de gestão de cada organização, tendo em vista a satisfação das necessidades dos clientes, mais do que um desafio, é uma condição essencial a essa sobrevivência.

A qualidade pode ser definida, nos termos da ISO 9000:2000 – Sistemas de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário, como o grau de satisfação de requisitos (= necessidades ou expectativas expressas, geralmente implícitas ou obrigatórias) dado por um conjunto de características intrínsecas dum produto, dum sistema ou dum processo tendo em vista a satisfação das exigências dos clientes e outras partes interessadas.

Produto (entendido como o resultado dum processo, abrangendo não só a produção de bens materiais mas também serviços) e satisfação das exigências dos clientes são conceitos que há muito integram as práticas de serviços de documentação, informação e arquivo enquanto geradores de produtos e serviços. A satisfação do utilizador/cliente é uma preocupação desde sempre presente e, numa abordagem simplista, quase uma questão de bom-senso: afinal, um serviço só existe e sobrevive porque é capaz de responder às necessidades do utilizador/cliente oferecendo-lhe alternativas mais atractivas em termos de tempo, custo, comodidade e qualidade.

Assim sendo, não é de estranhar que as questões relacionadas com a qualidade tenham encontrado eco junto da comunidade dos profissionais de serviços de informação para os quais os estudos dos utilizadores, a avaliação de recursos e de resultados não eram práticas absolutamente novas. No entanto, e por si só, não deixam de se constituir como abordagens parciais

se não forem enquadradas num contexto mais amplo que envolva uma perspectiva da Organização como um sistema, da importância dos Clientes não só enquanto destinatários de produtos e serviços (Clientes Externos) mas também enquanto produtores de produtos e serviços (Clientes Internos), e de novas formas de Liderança e de Gestão participativa.

Neste contexto da qualidade, conhecer e medir o desempenho dos serviços e das organizações assume um papel fundamental como resposta à necessidade de relacionar custos/benefícios e aferir o grau de satisfação dos seus clientes.

No caso dos serviços de documentação, informação e arquivo, a avaliação do seu desempenho, mais do que um exercício teórico, é um instrumento essencial para a gestão e planeamento, permitindo não só estabelecer evidências sobre a eficácia e eficiência dos processos mas também definir novas estratégias, num processo de melhoria contínua.

Imprescindíveis em qualquer avaliação deste tipo, são os indicadores de desempenho que ganharam importância com a implantação dos sistemas de gestão da qualidade. São importantes ferramentas de gestão que fornecem um valor de referência a partir do qual se pode estabelecer uma comparação entre as metas planeadas e o desempenho alcançado.

A adopção deste tipo de instrumentos de medição da qualidade permite ainda comparar o que a organização faz (desempenho – no caso serviços de documentação, informação e arquivo, muito orientado para as necessidades/expectativas dos seus utilizadores) com o que se propõe fazer (missão) e com aquilo que alcança (resultados).

No caso das bibliotecas e serviços de documentação e informação existe já uma prática enraizada nestas áreas, existindo inclusivamente normas internacionais: ISO 2789: 2003 – International library statistics, ISO 11620: Library performance indicators (correspondente NP ISO 11620: 2004 - Indicadores de desempenho em bibliotecas) e ISO/TR 20983:2003 – Performance indicators for electronic library services.

A ISO 2789 tem origem nos pioneiros estudos da UNESCO e da IFLA – International Federation of Library Associations and Institutions.

A ISO 11620: 1998 – que se encontra, actualmente, em revisão - representou um passo decisivo no campo da avaliação das bibliotecas, tendo resul-

tado da convergência de esforços que bibliotecas de vários países levaram a cabo desde os anos 80, particularmente no mundo anglo-saxónico onde existiam já vários manuais de avaliação aplicáveis a bibliotecas públicas ou universitárias. A grande vantagem desta norma relativamente aos anteriores manuais é que pode ser aplicada a todas as bibliotecas, em todos os países, mesmo sendo certo que alguns indicadores são mais apropriados a bibliotecas públicas ou universitárias, por exemplo.

Independentemente do tipo de organização (arquivo, biblioteca pública, escolar, serviço de documentação, integrado(s) ou não numa organização mais abrangente) e do grau de aplicação ou desenvolvimento de instrumentos de medição do desempenho e de gestão da qualidade, a existência de indicadores de desempenho é fundamental.

No caso das bibliotecas, parece-nos evidente que é possível a utilização de alguns dos indicadores propostos na norma NP ISO 11620: 2004, ou mesmo estabelecer novos indicadores adaptados à realidade específica de cada organização.

Quanto aos arquivos, e dada a inexistência de uma norma internacional semelhante, pensamos que é possível, partir da experiência existente e das metodologias já utilizadas noutros arquivos e na área das bibliotecas – concretamente da norma NP ISO 11620: 2004 – tentar estabelecer indicadores de desempenho.

Em qualquer dos casos, a selecção de indicadores existentes ou a criação de novos, deveria ter sempre em conta os seguintes factores:

- Utilidade quer para a organização, quer para os utilizadores;
- Disponibilidade de pessoal e recursos para a recolha de dados necessários à produção de indicadores de desempenho;
- Necessidade de recolha de determinados dados por solicitações externas, isto é, para o Relatório de Actividades da organização ou, no caso das bibliotecas, para o Inquérito Anual às Bibliotecas, do INE.

Por fim, pensamos que quando se inicia um processo de selecção/criação, recolha de dados e produção de indicadores deste tipo, há que considerar que é praticamente impossível aplicar a qualquer serviço um mecanismo exaustivo de controlo de todos os aspectos da sua gestão. Dessa forma,

correr-se-ia o risco da avaliação ocupar mais tempo e recursos do que as actividades objecto dessa avaliação.

Além disso, devemos estar conscientes de que pode ser impossível obter um elevado grau de desempenho em todos os indicadores em simultâneo: por exemplo, uma alta taxa de rotatividade da documentação afecta necessariamente a sua disponibilidade.

Apresenta-se, assim, o relato desta experiência.

2. O DEPARTAMENTO DE ARQUIVO, DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DA DGTC

O Departamento de Arquivo, Documentação e Informação é uma das Direcções de Serviços que integra o grupo dos Departamentos de Apoio Instrumental da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Esta designação data de 1999, ano da reestruturação dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas - DL n.º 440/99, de 02-11.

Sendo o Tribunal de Contas, uma das mais antigas instituições do Estado português a função de gestão da documentação/informação é tão remota como a Instituição.

Sucedendo o actual Tribunal de Contas a outras instituições que, com designações variadas, vinham exercendo, desde os finais do séc. XIII, funções de fiscalização financeira, em todas elas foi sempre visível a preocupação com a preservação do seu património documental: inicialmente circunscrita ao arquivo e à documentação produzida e acumulada como suporte da actividade da instituição, mais tarde, alargada à aquisição e conservação de documentação impressa, especialmente colecções de legislação.

Se o arquivo existe desde sempre, a constituição formal da biblioteca só seria contemplada em 1915, no Regimento do – era então essa a designação – Conselho Superior de Administração Financeira do Estado.

Naquele Regimento especificava-se as funções do arquivista-bibliotecário: colocação e conservação em boa ordem de todos os livros, papéis e documentos que dessem entrada no arquivo e na biblioteca; apresentação dos documentos e livros que lhe fossem requisitados em forma; escrituração dos inventários e catálogos; informações para as certidões que tivessem de

ser extraídas dos livros ou documentos existentes no arquivo; requisição do que necessário fosse para arrumação do mesmo arquivo e biblioteca. O arquivista teria a seu cargo também a biblioteca, que conservaria na melhor ordem, devidamente catalogada e tanto quanto possível com as colecções iniciadas completas e sucessivamente enriquecidas.

No mesmo diploma encontravam-se também definidas as condições de acesso ao arquivo e biblioteca: somente com autorização do Presidente [do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado,] o arquivista poderia franquear o arquivo ou a biblioteca a indivíduos estranhos ao quadro do Conselho Superior e Secretaria Geral, embora funcionários públicos, qualquer que fosse a sua categoria; nenhum volume poderia sair da respectiva sala sem que ficasse requisição assinada, ou pelos menos visada, por funcionário de categoria superior à de chefe de secção.

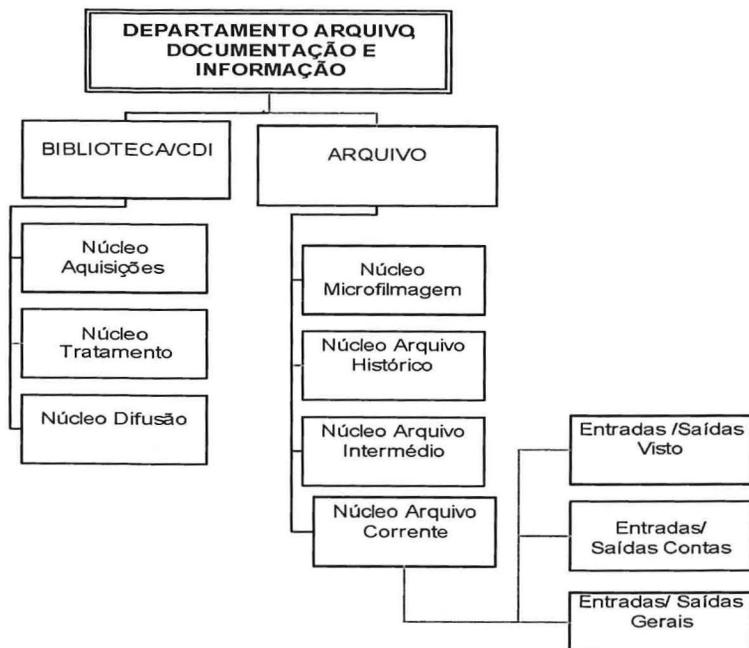
Os serviços de arquivo e biblioteca mantiveram-se juntos aquando da (re)criação do Tribunal de Contas em 1930, e assim, acontece, quase sem interrupções, até aos nossos dias.

Em 1979, é criada a Divisão de Arquivo Geral e Biblioteca no quadro dos serviços centrais da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, directamente dependente do Director-Geral. Em 1989, esta Divisão passa a designar-se Divisão de Arquivo Histórico e Biblioteca, deixando de ter sob a sua alçada o designado Arquivo Geral.

Excepção apenas para o período entre 1989 e 1999, em que o designado Arquivo Geral saiu da alçada da Divisão de Arquivo e Biblioteca. Em 1995, esta Divisão passou a Direcção de Serviços do Arquivo Histórico e Biblioteca, Centro de Documentação e Informação.

Em 1999, o então criado Departamento de Arquivo, Documentação e Informação (agora uma Direcção de Serviços) passou a ter como missão assegurar a organização e gestão do sistema integrado de arquivos do Tribunal de Contas e respectiva Direcção-Geral e a organização e gestão da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação, disponibilizando os recursos documentais e informativos necessários ao desenvolvimento das actividades da Instituição. Nesta Direcção de Serviços integram-se duas Divisões: a Divisão de Arquivo e a Divisão de Biblioteca.

ORGANOGRAMA DO DADI

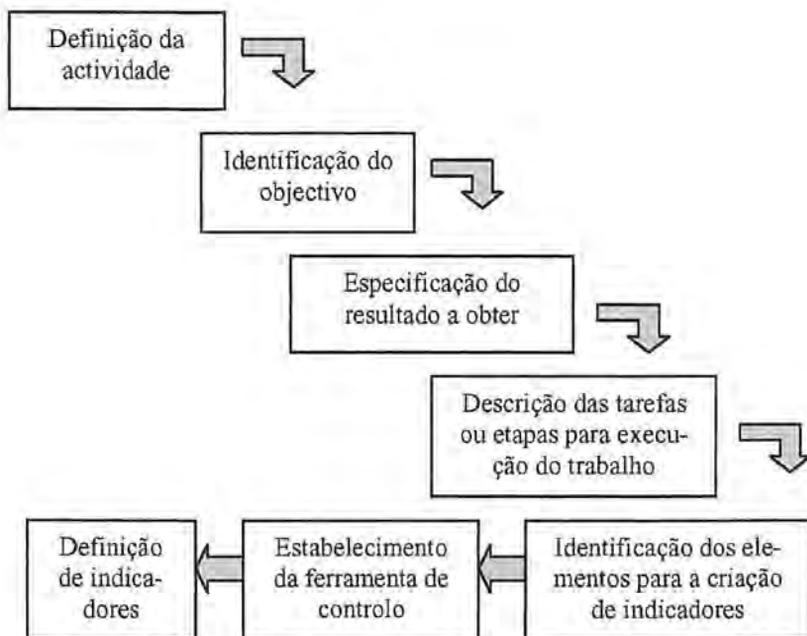


3. METODOLOGIA DE TRABALHO

Tendo em vista uma efectiva melhoria funcional deve subordinou-se a criação de indicadores aos seguintes princípios:

1. Universalidade, assumindo-se como um sistema transversal a todos os núcleos;
2. Transparência, assentando em critérios objectivos e regras claras;
3. Responsabilização e envolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais;

Para assegurar que os indicadores viriam a corresponder ao pretendido apresenta-se a seguinte metodologia de trabalho:



4. TIPO DE INDICADORES

Tendo em vista a constituição de um sistema de controlo de qualidade, orientado para resultados, equacionam-se três tipos de indicadores relevantes:

1. **Indicadores de produtividade** - realidades traduzidas por indicadores já consolidados: controlo estatístico
2. **Indicadores de acompanhamento de execução da tarefa**
Determinação de tempos de resposta na prestação de serviços
3. **Indicadores de avaliação da satisfação dos clientes**
Criação faseada de indicadores:

1ª fase: determinação e avaliação de reclamações

2ª fase: lançamento e análise de inquéritos (especial realce ao Serviço de Atendimento, pois é nele, de uma forma mais premente, que se espelha a eficiência ou as insuficiências dos diferentes serviços da divisão) com o objectivo de avaliar o **grau de satisfação** dos utentes em relação à qualidade das respostas existentes, na óptica da adequação e do seu funcionamento. Futuramente pretende-se avaliar a **procura potencial** no que diz respeito à identificação de necessidades emergentes.

Para a aplicação dos princípios e metodologia supra referidos procurou-se conjugar indicadores e métricas de desempenho do funcionamento do serviço, com indicadores para avaliação da satisfação do cliente.

A apresentação dos resultados destes indicadores para além de numérica, é todo o interesse que também seja gráfica (muitas vezes conjugando vários indicadores) de molde a facultar uma leitura mais imediata dos dados.

5. INDICADORES PARA APLICAÇÃO EM ARQUIVO

O Arquivo presta um serviço transversal ao Tribunal de Contas e Serviços de Apoio, é constituído por três grandes núcleos: o de arquivo corrente, o de arquivo intermédio e o de arquivo histórico, e, ainda por um pequeno núcleo de apoio: o núcleo de microfilmagem.

ÁREAS DE INTERVENÇÃO



NÚCLEO DE ARQUIVO CORRENTE

Pelo Núcleo de Arquivo Corrente dão entrada e saída os documentos recebidos e produzidos por este organismo, constituindo o canal de comunicação documental com o exterior. Subdivide-se em Entradas e Saídas Gerais, Entradas e Saídas de Visto e Entradas e Saídas de Contas.

Na origem desta subdivisão encontra-se a evolução funcional do próprio Tribunal de Contas. Ainda no Século XIX, aquando da primeira criação do Tribunal (1849) é instituído um canal específico para a recepção de contas e respectivos documentos comprovativos, justificada pela primordial importância atribuída a esta função e pelo volume documental da mesma; o processamento dos demais documentos realizava-se por outro canal, com sistema de controlo específico. Em 1881, com a atribuição de uma nova função ao Tribunal (a fiscalização prévia) também de grande volume documental, é instituído um novo canal para o processamento da documentação de visto, igualmente com sistema de controlo específico. A informatização inicial do Tribunal captou este modelo sendo desenvolvidas aplica-

ções informáticas independentes para cada uma das áreas. Está em curso uma reformulação tendo em vista uma gestão global e integrada do sistema.

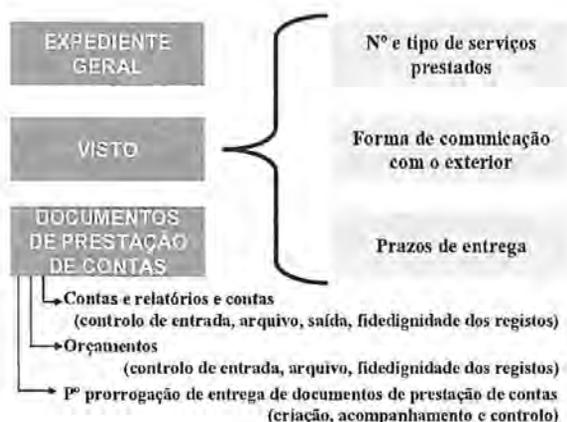
Assim pelo *Expediente Geral* dá entrada toda a documentação (particular e oficial), sendo posteriormente efectuada a sua separação. No caso da documentação de visto e contas de gerência é apenas aposto o carimbo de recepção e depois canalizada para o respectiva área de tratamento. É também a esta área que está afecta a portaria (entregas em mão), de que se exceptua a entrega em mão de contas de gerência.

No *Expediente de Visto* para além do controlo dos documentos entrados e saídos, constituem-se os processos de fiscalização prévia em sessão diária de visto e efectua-se o controlo separado dos officios emitidos pelo Departamento de Controlo Prévio por tipo de decisão (visado, recusado, devolvido).

Com o desenvolvimento funcional das competências de controlo dos *Documentos de Prestação de Contas* juntaram-se às funções iniciais de controlo das contas de gerência, as de controlo dos relatórios e contas, orçamentos e processos de prorrogação do prazo de entrega dos documentos de prestação de contas.

A determinação de indicadores de gestão da qualidade, neste momento, ainda reflecte a tripartição dos canais de entrada e saída. Todavia, procurou traçar-se o mesmo tipo de objectivos para as três áreas, se bem a concretização em indicadores, dada a especificidade de cada uma, acabou por ser distinta.

Núcleo de Arquivo Corrente



Para a prestação de um serviço de qualidade, de molde a que se possam adjudicar os recursos necessários e efectuar eventuais ajustes procedimentais é determinante a percepção do número e tipo de serviços prestados, revela-se, de igual importância, a identificação e evolução das formas de comunicação com o exterior (sobretudo num momento em que as tecnologias de comunicação que se encontram também em alteração), bem como dos tempos de processamento.

Consequentemente, estes elementos foram determinados como objectivos para as três áreas e deles decorre o estabelecimento dos indicadores de gestão, enquanto ferramentas fornecedoras de dados para o diagnóstico de situação, planeamento de actuação do serviço e eventuais acções de melhoria ou correctivas.

Objectivo 1: Determinação do nº e tipo de serviços prestados

Não sendo da responsabilidade directa destas áreas o nº e o tipo de serviços prestados, pois dependem das solicitações externas, é de primordial importância o delinear de padrões de solicitação dos serviços, de molde a que a afectação de recursos possa corresponder às necessidades.

Constitui igualmente o reflexo do movimento de contactos com o exterior e, como tal, um indicador de gestão para a instituição.

Indicadores:

De forma a determinar a cadência mensal e posteriormente a possibilidade de comparação anual, torna-se necessário estabelecer taxas comparativas mensais e anuais. Estas taxas são passíveis de desdobramento em entradas e em saídas.

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa comparativa anual de entradas e saídas gerais	$A/B \times 100\%$ - 100%	A = N° de entradas e saídas do corrente ano	B = N° de entradas e saídas do ano transacto
Taxa comparativa de entradas e saídas mensais	$A/B \times 100\%$ - 100%	A = N° de entradas e saídas do corrente mês	B = N° de entradas e saídas do mês próximo passado

Atendendo a que a área de visto é responsável pela recepção, registo e encaminhamento dos documentos mas também pela criação dos processos de fiscalização prévia em sessão diária de visto, considerou-se para esta área idênticos indicadores para essa tarefa.

Atendendo ainda a outra especificidade da área de visto: a separação dos officios de saída por tipo de decisão (visado, recusado, devolvido), considerou-se, também, idênticos indicadores para essa tarefa.

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa comparativa anual de criação de processos de visto	$A/B \times 100\%$ - 100%	A = N° de processos do corrente ano	B = N° de processos do ano transacto
Taxa comparativa mensal de criação de processos de visto	$A/B \times 100\%$ - 100%	A = N° de processos do corrente mês	B = N° de processos do mês próximo passado

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa comparativa anual de ofícios expedidos por tipo de decisão	A/B X 100% - 100%	A = N° de ofícios expedidos por tipo de decisão do corrente ano	B = N° de ofícios expedidos por tipo de decisão do ano transacto
Taxa comparativa mensal de ofícios expedidos por tipo de decisão	A/B X 100% - 100%	A = N° de ofícios expedidos por tipo de decisão do corrente mês	B = N° de ofícios expedidos por tipo de decisão do mês próximo passado

Relativamente ao controlo dos documentos de prestação de contas constituíram-se indicadores relativos a cada um dos tipos documentais: documentos de prestação (contas de gerência e relatórios e contas), orçamentos e processos de prorrogação do prazo de entrega dos documentos de prestação de conta.

Considerando que por efeito das disposições legais existem picos para a entrega dos documentos de prestação de contas não sendo possível efectuar quase em simultâneo a recepção e o registo, aferiu-se também em termos de indicador esta dilatação temporal.

Atendendo à instituição do recente procedimento que faculta à entidade prestadora de contas a opção entre deslocar-se à instituição para levantamento da conta, solicitar a sua devolução por correio ou autorizar a DGTC a proceder à sua eliminação, importa determinar o tipo de resposta das entidades quanto à forma de saída das contas, pelo que a saída de contas foi também analisada por tipo (levantamento, devolução, eliminação).

Não constituindo a conta de gerência pertença do TC e como mencionado pressupõe-se a sua devolução à entidade remetente, pelo que também se incluiu como indicador a taxa comparativa entre contas entradas e saídas.

INDICADOR		MÉTODO		
CONTAS EN- TRADAS	Taxa comparativa anual de contas entradas	A/B X 100% - 100%	A = N° de contas entradas do corrente ano	B = N° de contas entradas do ano transacto

INDICADOR		MÉTODO		
	Taxa comparativa mensal de contas entradas	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de contas entradas do corrente mês	B = N° de contas entradas do mês próximo passado
	Taxa comparativa mensal de contas registradas	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de contas registradas do corrente mês	B = N° de contas registradas do mês próximo passado
	Relação temporal entre contas entradas e contas registradas	Gráfico		
CONTAS SAÍDAS	Taxa comparativa anual de contas saídas por tipo (levantamento, devolução, eliminação)	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de contas saídas por tipo do corrente ano	B = N° de contas saídas por tipo do ano transacto
	Taxa comparativa mensal de contas saídas por tipo (levantamento, devolução, eliminação)	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de contas saídas por tipo do corrente mês	B = N° de contas saídas por tipo do mês próximo passado
CONTAS EM ARQUIVO	Taxa comparativa anual de contas entradas e contas saídas	$A-B \times 100\%$	A = N° de contas entradas	B = N° de contas saídas
ORÇAMENTOS	Taxa comparativa anual de orçamentos entrados	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de contas entradas do corrente ano	B = N° de contas entradas do ano transacto
	Taxa comparativa mensal de orçamentos entrados	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de contas entradas do corrente mês	B = N° de contas entradas do mês próximo passado

INDICADOR		MÉTODO		
P ^{OS} PRORROGAÇÃO DE PRAZO	Taxa comparativa anual de criação de processos	A/B X 100% - 100%	A = N ^o de processos criados no corrente ano	B = N ^o de processos criados no ano transacto
	Taxa comparativa mensal de criação de processos	A/B X 100% - 100%	A = N ^o de processos criados no corrente mês	B = N ^o de processos criados no mês próximo passado

Objectivo 2: Formas de comunicação com o exterior

No momento de afirmação do e-government, em que são lançadas medidas de combate à morosidade processual e são emitidos diplomas que definem um conjunto de regras uniformes que garantam a eficácia das comunicações electrónicas⁴ é relevante a identificação e evolução das formas de comunicação da instituição com o exterior: que vias são utilizadas (correio tradicional, correio electrónico, fax, entrega em mão) e de que modo se tenta superar a morosidade.

Indicadores:

São traçados indicadores secundários por tipo de via de comunicação, subdivididos em entradas e em saídas, que devem ser conjugados, preferencialmente com apresentação gráfica, num indicador principal que indique comparativamente e percentualmente o valor de cada via de comunicação.

⁴ Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto (Aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital. Revisto pelo Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de Abril; Alterado pelo Decreto-Lei n.º 165/2004, de 6 de Julho (alínea b) do artigo 29.º); Regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 25/2004, de 16 de Julho) e da Portaria n.º 1178-E/2000, de 15 de Dezembro (Regulamenta o disposto no artigo 150.º do Código de Processo Civil, no que se refere aos aspectos técnicos da apresentação em suporte digital dos articulados alegações e contra-alegações de recurso. Revogada pela Portaria n.º 337-A/2004, de 31 de Março) e da Lei n.º 30-D/2000, de 20 de Dezembro (Dá nova redacção aos artigos 150.º (Entrega ou remessa a juízo das peças processuais), (...)) do Código de Processo Civil alterado pelo Decreto-Lei n.º 183/2000, de 10 de Agosto.)

INDICADOR	MÉTODO		
Percentagem de entregas na portaria	A/B X 100%	A = Nº total de entregas na portaria	A = Nº total de entradas
Percentagem de correspondência entregue na portaria	A/B X 100%	A = Nº total de entregas na portaria	A = Nº total de entradas de correspondência
Percentagem de entradas por e-mail	A/B X 100%	A = Nº total de entradas por e-mail	A = Nº total de entradas de correspondência
Percentagem de entradas por correio	A/B X 100%	A = Nº total de entradas por correio	A = Nº total de entradas de correspondência
Percentagem de saídas por correio	A/B X 100%	A = Nº total de saídas por correio	A = Nº total de saídas
Percentagem de saídas por fax	A/B X 100%	A = Nº total de saídas por fax	A = Nº total de saídas
Percentagem de saídas por email registrado	A/B X 100%	A = Nº total de saídas por e-mail registrado	A = Nº total de saídas

Para a área de saída de documentos de visto podem ser determinados idênticos indicadores.

Considerando que os orçamentos, os relatórios e contas e os documentos externos relativos aos processos de pedidos de prorrogação de entrega de contas passam primeiramente pelo expediente geral, determinaram-se indicadores relativos à forma de entrada / saída (entregues em mão / remetidas via CTT) para as contas de gerência.

Objectivo 3: Determinação de tempos de resposta na prestação de serviços

O objectivo imediato quer da recepção, quer da expedição de documentos é que estas operações se processem em tempo útil, de uma forma rápida e pronta. Todavia, os documentos recebidos pelos sistemas tradicionais ainda não podem ser disponibilizados de imediato, nem tão pouco processar de imediato a sua expedição (esta subordina-se às deslocações ao correio).

No presente pretende-se antecipar do momento de chegada dos documentos entrados nos serviços, com vista á obtenção de uma melhoria dos prazos de tramitação

Em curso está o projecto de substituição de registo e encaminhamento de documentos, através da sua digitalização, pelo que se revela se grande importância aferir os tempos e momentos de disponibilização de documentos para cálculos de mais-valia e de ganhos para a instituição numa entrega quase imediata ao destinatário.

Indicadores:

Processando-se actualmente a entrega dos documentos aos serviços destinatários através de uma guia de entrega (sinopse) o indicador foi determinado com base na emissão dessas sinopses.

INDICADOR PRINCIPAL	Controlo de emissão de sinopses
---------------------	---------------------------------

Relativamente ao registo de entrada de contas os prazos de entrega das relações encontram-se determinados nos pontos 3.1.1.1 e 3.2.1.1 dos Procedimentos de controlo de prestação de contas, aprovados em 05.07.19 pelo Exmo. Conselheiro Presidente. Pretende-se a superação desses prazos, antecipando a data de entrega de listagens de contas entradas aos Departamentos de Auditoria e ao DVIC.

O cumprimento deste objectivo pode ser posto em causa se a entidade prestadora da conta for inexistente na aplicação informática GENT e consequentemente GESPRO, tendo que se desenvolver procedimentos subsidiários para a sua criação, antecede-a a pesquisa no GENT para despiste de hipóteses (note-se que existem entidades com actividade, entidades sem

actividade e a pesquisa somente é possível através da designação actual da entidade, facto que reduz o campo de pesquisa).

A existência de entidades não activas é outro dos factores que influi nesta actividade, sendo, igualmente, necessário solicitar a sua activação e, ambos os casos, aguardar pela concretização do pedido para que o registo possa ser completado.

INDICADOR PRINCIPAL	Cumprimento do prazo de entrega das relações de contas entradas
INDICADOR SECUNDÁRIO	Nº de solicitações de criação de entidades
INDICADOR SECUNDÁRIO	Tempo médio de resposta na criação de entidades
INDICADOR SECUNDÁRIO	Nº de solicitações de activação de entidades
INDICADOR SECUNDÁRIO	Tempo médio de resposta na activação de entidades

Objectivo 4: Avaliação da satisfação dos clientes

Considerando ser determinante para a qualidade do serviço a determinação do grau de satisfação do utilizador, é necessário efectuar uma análise de reclamações e uma auscultação dos utilizadores sobre aspectos a alterar para a melhoria dos serviços prestados (inquéritos para a melhoria). Recomenda-se uma actuação faseada.

A tipificação das reclamações reveste-se de crucial importância para a determinação de eventuais procedimentos incorrectos e, consequentemente, para a sua alteração / correcção.

Indicadores:

Pretende-se identificar e tipificar o tipo de reclamações efectuadas sobre os serviços prestados (com auscultação do visado), de molde a determinar

procedimentos incorrectos (erros) mas também reclamações não imputáveis ao serviço.

INDICADOR	MÉTODOS		
Taxa de reclamações	A/B X 100%	A = total de reclamações	B = total de serviços prestados
Taxa de reclamações não imputáveis	A/B X 100%	A = total reclamações não imputáveis	B = total de reclamações
Taxa de erros	A/B X 100%	A = total de erros	B = total de reclamações

NÚCLEO DE ARQUIVO INTERMÉDIO

Após a resolução dos casos, prescritos os prazos de conservação administrativa de acordo com a tabela de selecção documental, anexo ao regulamento arquivístico (Despacho Conjunto nº 340/2004, IIS DR, 5 de Junho), os documentos que se encontram já numa fase semi-activa de consulta esporádica pelos serviços produtores são transferidos para Arquivo Intermédio.

Compete-lhe, então, custodiar e facultar acesso a esses documentos, bem como zelar pelo cumprimento dos prazos de prescrição administrativa nesta fase semi-activa, garantindo a sua eliminação ou transferência para Arquivo Histórico, bem como a correspondente gestão de espaços sucessivamente libertados e ocupados.

Actualmente existem dois canais de entrada de documentos no arquivo, representativos dos dois órgãos que constituem esta organização:

- 1 – Documentação oriunda do Tribunal de Contas, remetida pela Secretaria do Tribunal de Contas
- 2 – Documentação oriunda da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

Estas duas vias de entrada reflectem-se em duas formas distintas de arrumação da documentação: a documentação produzida pelo Tribunal de Contas encontra-se arrumada por espécies documentais e a da Direcção-Geral

por ordem sequencial de entrada, independentemente do serviço e da série documental. Esta forma de arrumação tem permitido uma melhor gestão de espaço.

Núcleo de Arquivo Intermédio

ÁREAS

CONTROLO DE
PROCESSOS
PRODUZIDOS PELO TC

CONTROLO DE
DOCUMENTAÇÃO
PRODUZIDA PELA DGTC

FUNÇÕES

TRANSFERÊNCIAS

Entrada de documentação em arquivo – Nº UI, metragem, séries, serviço remetente;

Solicitações de entrada não correspondidas.

ELIMINAÇÕES

Nº UI, metragem, séries, inicialiva.

GESTÃO DE ESPAÇOS

Existências e movimentações.

Entre o núcleo de arquivo corrente e o intermédio existe uma identidade funcional, ambos gerem entradas e saídas. Uma das principais diferenças reside na custódia da documentação de todos os serviços por parte do núcleo de arquivo intermédio.

Objectivo 1: Avaliação do serviço de transferências

A publicação do regulamento arquivístico do Tribunal de Contas e serviços de apoio (Despacho Conjunto nº 340/2004, IIS DR, 5 de Junho) que contempla os prazos de conservação da documentação em fase activa e semi-activa, bem como o seu destino final (eliminação ou conservação permanente) permitiu a reestruturação do serviço de arquivo intermédio, cujo sistema de transferências documentais se encontrava em funcionamento desde 1999 (quando este Departamento assumiu funções nessa área).

Pretende-se com este objectivo comparar a evolução do número de transferências efectuadas para arquivo intermédio e deste para arquivo histórico (também nas vertentes nº de unidades de instalação transferidas e nº de metros lineares transferidos), bem como a sua percentagem por série documental e por serviço remetente.

Para a aferição da qualidade do serviço, devem em paralelo ser determinados os tempos médios para a concretização das transferências, (tempo para a disponibilização da documentação (diferença entre a data de remessa e a data de registo de entrada, apenas efectuada após o tratamento e colocação da documentação na estante) bem como a taxa de solicitações de transferências não atendidas.

Para a concretização de uma transferência é indispensável que exista espaço para a colocação dos documentos, não existindo espaço a transferência não é passível de realização. A gestão de espaços, bem como a tomada de medidas para a sua libertação ou aumento, constituem assim elementos determinantes para o alcance de um índice de satisfação elevado.

Indicadores:

Os indicadores enunciados são passíveis de serem utilizados para a documentação remetida pelos 2 canais de entrada.

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa anual de UI transferidas para arquivo intermédio	A/B X 100%-100%	A = Nº de unidades transferidas para arquivo no corrente ano	B = Nº de unidades transferidas para arquivo no ano transacto
Taxa comparativa de metragem de documentação transferida	A/B X 100%-100%	A = Nº de metros ocupados em arquivo de documentação transferida no corrente ano	B = Nº de metros ocupados em arquivo de documentação transferida no ano transacto
Taxa de transferência por série documental	A/B X 100% Aplicação da fórmula a cada série documental	A = Nº de unidades transferidas por série	B = Nº total de unidades transferidas para arquivo

INDICADOR	MÉTODOS		
Taxa de entrada por entidade remetente	$A/B \times 100\%$ Aplicação da fórmula a cada entidade remetente	A = N° de entradas por entidade remetente	B = N° total de entradas
Tempo médio na disponibilização da documentação	$(A - B) / C$	A = Data de remessa	B = Data de disponibilização C = N° de ocorrências
Taxa de solicitações de transferência não atendidas	$A/B \times 100\%$	A = N° de solicitações não atendidas	B = N° total de solicitações
Taxa de incidência de pedidos não atendidos por entidade	$A/B \times 100\%$ Aplicar a fórmula a cada entidade	A = N° solicitações não atendidas por entidade	B = N° total de solicitações não atendidas
Taxa anual de UI transferidas para arquivo histórico	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de UI transferidas para arquivo histórico no corrente ano	B = N° de UI transferidas para arquivo histórico no ano transacto.

Objectivo 2: Índice de consultas em arquivo intermédio

Detendo o arquivo intermédio a custódia da documentação é responsável também pelo serviço de empréstimos, devendo facultar prontamente os documentos que tem à sua responsabilidade. Como tal é importante determinar o número e tipo de documentos emprestados.

A aferição da taxa de consulta por série documental, conjugada com as datas extremas dessa documentação permitirá estabelecer padrões que se venham a reflectir nos prazos de conservação em fase inactiva para os documentos que não estejam ao abrigo de outras disposições legais.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa de serviços de empréstimo	$A / B \times 100\% - 100\%$	A = N° de unidades emprestadas do corrente ano	B = N° de unidades emprestadas do ano transacto
Taxa de empréstimo por série documental (Aplicar fórmula a cada conjunto documental)	$A / B \times 100\%$	A = N° de empréstimos por série	B = N° total de empréstimos

Objectivo 3: Avaliação do serviço de eliminações

A eliminação de documentos ao abrigo da tabela de selecção (Despacho Conjunto nº 340/2004, IIS DR, 5 de Junho) é determinante para a gestão documental e de espaços. Importa determinar o número de eliminações efectuadas (também nas vertentes nº de unidades de instalação eliminadas e nº de metros lineares eliminados), bem como a sua percentagem por série documental e por serviço.

O serviço para além das eliminações da documentação em depósito deve auxiliar os demais serviços da instituição na aplicação da tabela. Os indicadores devem reflectir estes dois aspectos.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa comparativa de eliminações efectuadas	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de eliminações no corrente ano	B = N° de eliminações no ano transacto

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa comparativa de unidades eliminadas	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de unidades eliminadas no corrente ano	B = N° de unidades eliminadas no ano transacto
Taxa comparativa de metragem de documentação eliminada	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de metros ocupados em arquivo de documentação eliminada no corrente ano	B = N° de metros ocupados em arquivo de documentação eliminada no ano transacto
Taxa de eliminação por série documental	$A/B \times 100\%$ Aplicar a fórmula a cada série documental	A = N° de eliminações por série	B = N° total de eliminações
Taxa de eliminação por serviço	$A/B \times 100\%$ Aplicar a fórmula a cada serviço	A = N° de eliminações por serviço	B = N° total de eliminações
Taxa de eliminação por iniciativa do DADI	$A/B \times 100\%$	A = N° de eliminações por iniciativa do DADI	B = N° total de eliminações
Taxa de eliminação por iniciativa do serviço produtor	$A/B \times 100\%$ Aplicar a fórmula a cada serviço produtor	A = N° de eliminações por iniciativa do serviço produtor	B = N° total de eliminações

Objectivo 4: Avaliação do serviço de gestão do espaço

A publicação do regulamento arquivístico do Tribunal de Contas e serviços de apoio (despacho conjunto nº340/2004), em Junho de 2004, ao definir um sistema integrado de gestão documental, permitiu a reestruturação do serviço de arquivo intermédio, proporcionado uma acção baseada nos princípios de eficácia, economia e racionalidade.

Todavia, a gestão de espaços depende da conjugação da aplicação deste diploma com a da saída de contas de gerência (não contemplada no despacho conjunto nº 340/2004 em virtude destes documentos serem considerados pertença da unidade remetente e como tal de devolução/levantamento ou eliminação após autorização dessa entidade).

A entrada de documentos, naturalmente, implica o seu acondicionamento e instalação, se necessário fazendo reajustamentos. A saída, como operação inversa, implica o retirar de documentos, mas também eventuais reajustamentos. Assim outra das operações a considerar na gestão de espaços é a deslocação de documentação de modo a que a organização física da documentação seja a mais eficaz.

Indicadores:

Nos indicadores procurou-se captar a interdependência das várias áreas. Complementarmente estes indicadores poderão ser aplicados a cada depósito.

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa de metros lineares libertados	A/B X 100%	A = Nº de metros lineares libertados	B = Nº total de metros lineares
Percentagem de UI transferidas para arquivo histórico da documentação saída do arquivo intermédio	A/B X 100%	A = Nº total de UI transferidas para arquivo histórico	B = Nº total de UI saídas do arquivo intermédio
Taxa comparativa de metros lineares disponíveis em arquivo intermédio	A/B X 100% - 100%	A = Nº de metros lineares disponíveis no corrente ano	B = Nº de metros lineares disponíveis no ano transacto
Taxa comparativa de metros lineares ocupados em arquivo intermédio	A/B X 100% - 100%	A = Nº de metros lineares ocupados no corrente ano	B = Nº de metros lineares ocupados no ano transacto
Taxa comparativa de metros lineares deslocados em	A/B X 100% - 100%	A = Nº de metros lineares deslocados no	B = Nº de metros lineares deslocados no ano transacto

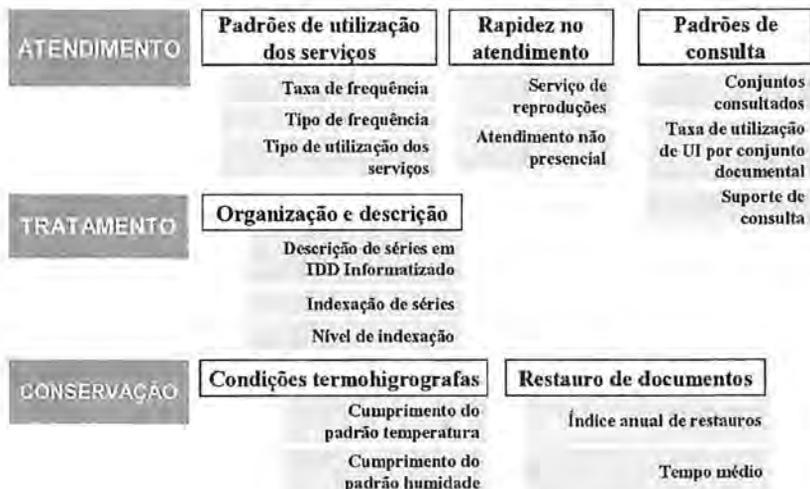
INDICADOR	MÉTODO		
		corrente ano	
arquivo intermédio			
Taxa de metros lineares ocupados por série documental	A/B X 100% (Aplicar fórmula a cada série documental)	A = N° de metros lineares ocupados por série documental	B = N° total de metros lineares
Taxa de metros lineares ocupados por entidade remetente	A/B X 100% (Aplicar fórmula a cada entidade remetente)	A = N° de metros lineares ocupados por entidade remetente	B = N° total de metros lineares

NÚCLEO DE ARQUIVO HISTÓRICO

Nesta última fase os documentos além de constituírem um valioso património e testemunho da actividade da instituição, recorrentemente utilizados para situar historicamente a sua permanência ao longo do tempo, são também utilizados por entidades externas para fins de investigação, necessitando frequentemente de um serviço de reprodução.

Subdivide-se este Núcleo nas áreas de atendimento, tratamento e conservação.

NÚCLEO DE ARQUIVO HISTÓRICO



Objectivo 1: Estabelecimento de padrões de comportamento na utilização dos serviços de Arquivo Histórico

A análise comparativa da frequência de utilizadores em conjugação com o tipo de frequência (presencial não presencial), com o tipo de serviços prestados (informações, apoio na pesquisa, consulta, reproduções) e com o nº de documentos consultados permite-nos determinar os picos e tipo de movimento ao longo do ano e consequentemente estruturar o serviço de atendimento, enquadrar a distribuição de tarefas, a marcação de férias e o agendar de acções de formação. Constituem também indicativos para a formulação da estratégia de divulgação do Arquivo Histórico.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa comparativa mensal de utilizadores	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = Nº de utilizadores do corrente mês	B = Nº de utilizadores do mês próximo passado

INDICADOR	MÉTODO		
Tipo de serviços prestados (%)	Gráfico		
Percentagem de utilização presencial dos serviços	$A/B \times 100\%$	A = N° total de utilizadores presenciais	B = N° total de utilizadores
Percentagem de utilização não presencial dos serviços de consulta	$A/B \times 100\%$	A = N° total de utilizadores não presenciais	B = N° total de utilizadores
Taxa comparativa mensal de documentos consultados	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° de documentos consultados no corrente mês	B = N° de documentos consultados no mês próximo passado

Paralelamente será ainda de efectuar a correlação entre o n° de utilizadores e o n° de documentos consultados de modo a confirmar o tipo de utilização.

Objectivo 2: Determinar, em termos de rapidez, o grau de eficácia do serviço de atendimento, especificamente do atendimento não presencial e de reproduções

Para a prontidão da resposta contribuem três factores essenciais: a complexidade do pedido, a preparação do técnico e a disponibilização dos recursos adequados.

Subsidiariamente, de molde a diminuir os tempos de resposta poderá ser necessário analisar os circuitos de atendimento, procedendo-se se necessário a uma reestruturação com ampla divulgação e/ou formação dos técnicos.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO			
Tempo médio de resposta no atendimento não presencial	$(A - B) / C$	A = Data de entrada do pedido	B = Data da resposta	C = Nº de ocorrências
Tempo médio de resposta na entrega de reproduções	$(A - B) / C$	A = Data de entrada do pedido	B = Data da resposta	C = Nº de ocorrências

Os resultados do 2º indicador - Tempo médio de resposta na entrega de reproduções -, que contemplam o tempo que medeia entre o pedido do utilizador e a entrega do trabalho ao mesmo, são condicionados pela disponibilização do utilizador para recepcionar o pedido. Para melhor entendimento destas variáveis é aconselhável estabelecer uma comparação entre o tempo de execução do pedido e tempo integral para a satisfação do pedido, isto é, como referido, o tempo que medeia entre o pedido do utilizador e a entrega do trabalho, de molde a não imputar ao serviço uma maior morosidade.

Objectivo 3: Estabelecimento de padrões nas solicitações de consulta

Este objectivo tem por fim o estabelecimento de:

- Estratégias de substituição de suportes das obras mais requeridas, preservando as mesmas de um contacto directo com o utilizador e agilizando a consulta e reprodução.
- Planeamento da actuação do serviço de BackOffice (organização e descrição).

Trata-se de um objectivo intermédio para desenvolvimento de outros objectivos. Os seus resultados visam traçar uma estratégia para a substituição de suportes e para o desenvolvimento das tarefas de organização e descrição.

É aconselhável iniciar-se com a caracterização dos conjuntos documentais em posse do Arquivo, verificando se a expressão de consulta por conjunto documental é proporcional à dimensão desse conjunto.

Indicadores:

Nem sempre a dimensão do conjunto documental é proporcional à taxa de consultas desse conjunto; pelo que é necessário estabelecer uma correlação entre a dimensão do conjunto e o nº de consultas ao mesmo afim de determinar taxas de consulta por conjunto documental e consequentemente políticas de tratamento e reprodução.

Para traçar estes indicadores optou-se por seleccionar os dois conjuntos documentais mais consultados (Décima e Erário Régio).

Previamente é necessário determinar o nº de unidades de cada um, a que se segue a incidência de consulta por cada conjunto documental, e por último a taxa de consulta por cada conjunto documental relativamente à sua dimensão.

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa de consulta por cada conjunto documental – Erário Régio	$A/B \times 100\%$	A = Total de consultas do ER	B = Nº total de UI do ER
Taxa de consulta por cada conjunto documental – Décima	$A/B \times 100\%$	A = Total de consultas da Décima	B = Nº total de UI da Décima

Objectivo 4: Estabelecimento de estratégias de substituição de suportes das obras mais requeridas

Através de um plano de substituição pretende-se preservar as obras mais requeridas (portanto com um maior índice de degradação) de um contacto directo com o utilizador, agilizando a consulta, reprodução e divulgação.

Decorrente dos resultados obtidos no objectivo “estabelecimento de padrões nas solicitações de consulta” deve privilegiar-se uma actuação ao nível do conjunto documental mais solicitado para consulta face à sua dimensão.

Seleccionado o conjunto documental deve identificar-se as séries documentais com maior incidência de consulta, dando-se, preferencialmente, início à tarefa pelas séries menos volumosas e com maior incidência de consulta.

Em simultâneo deve incentivar-se a consulta de documentos em suporte alternativo para preservação dos documentos originais. De modo a acompanhar a implementação deste objectivo é necessário aferir a evolução das taxas de consulta por tipo de suporte.

Indirectamente pretende-se, também, melhorar os tempos de resposta na reprodução de documentos. Se as obras de que são solicitadas reproduções estiverem microfilmadas apenas se terá que proceder à impressão ou digitalização da imagem, de acordo com o pedido, sendo o serviço prestado mais rápido e eficaz.

Indicadores:

Passo 1 : Identificação das séries documentais (conjunto de documento produzidos no âmbito de uma mesma actividade ou função) mais consultadas.

Passo 2 : Identificação das séries documentais mais consultadas e não microfilmadas.

Passo 3 : Comparação entre o nº de unidades de cada série e o nº de consultas efectuada por série.

Passo 4 : Identificação dos suportes das séries consultadas

Passo 5 : Aferição da taxa de consultas em suporte alternativo

INDICADOR	MÉTODO		
Incidência de consulta por série documental, com determinação do seu volume (nº de unidades de instalação) e suporte			
Taxa de consulta em suporte alternativo	A/B 100%	X	A = Nº de documentos consultados em suporte alternativo B = Nº total de documentos consultados

Objectivo 5: Determinação do nível qualitativo de intervenção na organização e descrição (BackOffice)

Considerando que um dos principais factores de resposta passa pela qualidade dos instrumentos de descrição documental (IDD) reveste-se da maior pertinência o seu desenvolvimento.

A elaboração destes instrumentos subordina-se a normas internacionais promulgadas pelo Conselho Internacional de Arquivos em coordenação com o órgão coordenador nacional, o Instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo.

Decorrente, igualmente, dos resultados obtidos no objectivo “estabelecimento de padrões nas solicitações de consulta” deve privilegiar-se uma actuação mais aprofundada ao nível do conjunto documental mais solicitado para consulta face à sua dimensão.

Para aferição do trabalho efectuado estabeleceu-se uma correlação entre o instrumento inicial de acesso ao conjunto documental mais solicitado e o tratamento efectuado na aplicação informática ao nível da identificação de séries documentais e respectiva indexação.

Indicadores:

Cientes da necessidade de reformular o IDD anterior e considerando que a série documental e a identificação do seu produtor constituem uma etapa prévia de todo o trabalho arquivístico e conseqüentemente factor determinante para a prestação de um serviço de qualidade aos nossos utilizadores criou-se o indicador “Taxa de progresso no tratamento documental”, com base na descrição ao nível da série.

Paralelamente, e considerando que a pesquisa por descritor constitui uma das formas de acesso privilegiada pelos utilizadores que desconhecem a estrutura documental do fundo e as funções do órgão produtor (aliás pouco desenvolvida no instrumento precedente), deve também ser incrementado o tratamento das séries através da sua indexação.

Todavia, indo ao encontro das necessidades implícitas e explícitas do utilizador reveste-se da maior pertinência o desenvolvimento de descritores relacionados, base para a definição de Thesaurus, instrumento de controlo da qualidade da indexação e auxiliar magno na pesquisa.

INDICADOR	MÉTODOS		
Taxa de progresso no tratamento documental	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° total de séries por produtor na Base de Dados	B = N° total de séries por produtor no IDD anterior
Taxa de progresso na indexação de séries	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° total de séries indexadas na Base de Dados	B = N° total de séries indexadas no IDD anterior
Taxa de profundidade da indexação de séries	$A/B \times 100\% - 100\%$	A = N° total de séries com descritores relacionados na Base de Dados	B = N° total de séries indexadas na Base de Dados

Passo 1 : Determinação do nível de progresso no tratamento documental

Passo 2.1 : Determinação do nível de progresso na indexação das séries documentais:

Passo 2.2 : Determinação do nível de profundidade da indexação das séries documentais

Objectivo 6: Determinar o grau de cumprimento dos requisitos para a boa conservação dos documentos

O calor e a humidade são dois factores que contribuem significativamente para a conservação da documentação. O desequilíbrio de um interfere no equilíbrio do outro. O calor acelera a deterioração e a humidade relativa alta proporciona as condições necessárias para desencadear intensas reacções químicas nos materiais, acelerando o processo de deterioração e provocando danos visíveis aos documentos, provocando alterações nas tintas, ondulações nos papéis e nos materiais de revestimento dos livros.

A temperatura e a humidade são medidas pelo higrómetro. Este aparelho regista num gráfico (papel milimétrico) as temperaturas (em graus centígrados, com uma escala graduada que vai dos 10°C aos 60°C) e humidade relativa do ar (em percentagem, com uma escala que vai de 10 a 100), na parte superior são indicados os dias da semana. A partir destes registos

verifica-se o cumprimento ou desvio relativamente aos parâmetros estabelecidos.

Parâmetros aconselháveis para a boa conservação da documentação	
Humidade relativa	(45 .. 60 % HR)
Temperatura ambiental	+20 C°

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODOS		
Grau de desvio do padrão temperatura	A - B	A = Temperatura da semana corrente	B = Temperatura padrão
Grau de desvio do padrão humidade	A - B	A = Percentagem de humidade semana corrente	B = Percentagem de humidade padrão

Objectivo 7: Evolução das acções de restauro

A par da conservação e considerando o valor do património documental do Tribunal de Contas, bem como o estado de deterioração de algumas peças têm-se procurado incrementar as acções de restauro, nomeadamente das obras mais danificadas, assegurando-se a sua microfilmagem prévia, de molde a evitar o seu manuseamento pelos leitores e reservando-se a sua utilização para exposições e visitas.

Sendo o processo de restauro bastante moroso e dispendioso muitas vezes a estratégia para a consecução da tarefa passa pelo aumento do nº de insistências com os outros serviços intervenientes, podendo reflectir-se estas insistências no tempo médio de restauro e no nº de acções despoletadas / concretizadas.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO			
Taxa comparativa anual de restauros	A/B 100% 100%	X -	A = N° total de peças restauradas no corrente ano	B = N° total de peças restauradas no ano transacto
Tempo médio para o restauro de uma peça	(A - B) / C		A= Data de inicio do processo	B= Data de entrada da peça restaurada C= N° de ocorrências
Média de insistências para a concretização da acção de restauro	A / B		A = Total de insistências por acção de restauros	B= N° de ocorrências

Objectivo 8: Avaliação qualitativa dos serviços prestados pelo Arquivo Histórico

A avaliação da satisfação dos clientes de Arquivo Histórico pode ser efectuada através de inquéritos.

Todavia, o resultado desses inquéritos deve ser cruzado com as estatísticas e deve atender às especificidades dos utilizadores de arquivo histórico:

- Um utilizador frequenta o arquivo durante um período contínuo prolongado (enquanto não conclui uma determinada investigação), sendo no período inicial que necessita de maior apoio e ganha à autonomia à medida que o trabalho decorre.
- Segue-se períodos de grandes ausências, podendo nunca mais voltar (sobretudo se for estrangeiro).

Com o lançamento do inquérito e consequente tratamento dos dados (especial realce ao Serviço de Atendimento, pois é nele, de uma forma mais premente, que se espelha a eficiência ou as insuficiências dos diferentes serviços) pretende-se avaliar o grau de satisfação dos utentes em relação à qualidade das respostas existentes, na óptica da adequação e do seu funcionamento, bem como avaliar a procura potencial no que diz respeito à identificação de necessidades emergentes.

A opinião do utilizador é um importante contributo para se detectar áreas passíveis de melhoria ao nível dos serviços prestados e de instrumentos que

necessitam de aperfeiçoamento, de molde a tornar as pesquisas mais eficazes, libertando consequentemente técnicos do serviço de apoio e dando maior autonomia ao utilizador.

Indicadores:

Inquérito aos utilizadores do Arquivo Histórico.

Exemplo

ESTE INQUÉRITO DESTINA-SE A AVALIAR O GRAU DE SATISFAÇÃO DOS UTILIZADORES DE ARQUIVO HISTÓRICO E TEM COMO FINALIDADE AUXILIAR NO MELHORAMENTO DO SEU FUNCIONAMENTO.

SOLICITAMOS A SUA COLABORAÇÃO PARA O SEU PREENCHIMENTO.

1. COMO AVALIA O ATENDIMENTO?

	MUITO BOM	BOM	RAZOÁVEL	MAU
1.1 RAPIDEZ NO ATENDIMENTO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.2 COMPETÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.3 CORTESIA DOS FUNCIONÁRIOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. COMO AVALIA AS CONDIÇÕES DA SALA DE LEITURA?

	MUITO BOM	BOM	RAZOÁVEL	MAU
2.1 AMBIENTE DE TRABALHO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2 ESPAÇO DE CONSULTA PARA SUPORTE PAPEL (MESAS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.3 ESPAÇO DE CONSULTA NOUTROS SUPORTES (COMPUTADORES E LEITOR DE MICROFILMES)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.4 HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. COMO AVALIA O SERVIÇO DE PESQUISA E CONSULTA?

	MUITO BOM	BOM	RAZOÁVEL	MAU
3.1 ACOMPANHAMENTO NA PESQUISA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2 UTILIDADE DO ACOMPANHAMENTO NA PESQUISA PARA O SEU TRABALHO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3 TEMPO DE ESPERA PARA CONSULTA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. COMO AVALIA O SERVIÇO DE REPRODUÇÃO?

	MUITO BOM	BOM	RAZOÁVEL	MAU
4.1 TEMPO DE ESPERA DAS REPRODUÇÕES	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.2 QUALIDADE DAS REPRODUÇÕES	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3 PREÇO DAS REPRODUÇÕES	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. IDENTIFIQUE E AVALIE O(S) INSTRUMENTO(S) DE DESCRIÇÃO DOCUMENTAL (**IDD**) UTILIZADO(S) - índices, inventários, catálogos ou ficheiros manuais e informáticos.

Ex.: Catálogo da Décima da Cidade.

5.1 NOME DO **IDD** UTILIZADO: _____

	MUITO BOM	BOM	RAZOÁVEL	MAU
FACILIDADE DE UTILIZAÇÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DESCRIPTORIOS (PALAVRAS-CHAVE) APRESENTADOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UTILIDADE DO IDD NA SUA PESQUISA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.2 NOME DO IDD UTILIZADO: _____

	MUITO BOM	BOM	RAZOÁVEL	MAU
FACILIDADE DE UTILIZAÇÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DESCRIPTORIOS (PALAVRAS-CHAVE) APRESENTADOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UTILIDADE DO <u>IDD</u> NA SUA PESQUISA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. SE, DE ALGUM MODO, O INSTRUMENTO DE DESCRIÇÃO DOCUMENTAL (IDD) NÃO CORRESPONDEU AO QUE PRETENDIA INDIQUE O MOTIVO:

6.1 NOME DO IDD: _____

MOTIVO:

7. OUTRAS OBSERVAÇÕES: _____

OBRIGADO PELA SUA COLABORAÇÃO

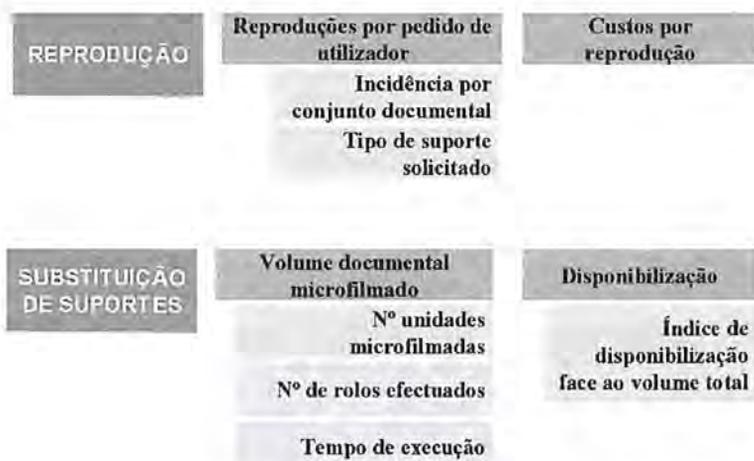
DATA ____/____/____

NÚCLEO DE MICROFILMAGEM

Denominado núcleo de microfilmagem, por inicialmente proceder exclusivamente à reprodução de documentos por microfilmagem, actualmente utiliza-se quer o microfilme, quer suporte digital, iniciando-se a operação sempre pela microfilmagem por condicionalismos técnicos.

Este serviço funciona em duas vertentes: uma a pedido do utilizador (reproduções por pedido), outra decorre do planeamento de substituição de suportes que visa preservar os originais da consulta.

NÚCLEO DE MICROFILMAGEM



Objectivo 1: Padrões de utilização do serviço de reprodução por pedido de utilizador

Pretende-se delinear a distribuição mensal do serviço de reprodução a pedido e a sua incidência por conjunto documental.

Pode acontecer (dada a especificidade dos utilizadores de arquivo histórico) que a matriz comportamental se revele assimétrica, impossibilitando o traçar de tendências com vista a uma definição estratégica da política de reprodução por antecipação, devendo pois ser correlacionado com o indicador “Taxa de consultas por conjunto documental”, para a consolidação de tendências.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa de reproduções por conjunto documental	$A/B \times 100\%$	A = N° de reproduções por conjunto documental	B = Total de reproduções

Objectivo 2: Determinação dos tipos de suporte pedidos na reprodução de documentos

Indica o padrão de preferência ao nível do suporte pedido na reprodução de documentos. Dependendo da predominância do tipo de suporte e das suas tendências de evolução será de implementar as políticas de substituição quanto ao suporte.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa de reproduções por tipo de suporte	$A/B \times 100\%$	A = N° de reproduções por tipo de suporte	B = Total de reproduções

Objectivo 3: Estabelecimento de custos por reprodução

Para o estabelecimento dos custos por reprodução (mesmo não afectando o custo dos salários e a amortização do equipamento) é necessário determinar o custo de um microfilme / imagem através da soma de todos os consumíveis necessários para a sua execução, adicionando no caso das páginas impressas o preço do tonner e do papel, a que se segue a comparação entre custo de venda e custo real (consumíveis).

Para um cálculo de custos efectivamente real deveria ser adicionada a amortização do equipamento e o custo da mão-de-obra.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Comparação de custos: preço de venda / custo real	A-B	A = preço de venda	B = custo real (apenas consumíveis)

Objectivo 4: Determinação do volume documental microfilmado

Considerando que o plano de microfilmagem deve ser estabelecido de acordo com o padrão de consultas, a avaliação do serviço deve processar-se com base no número de documentos microfilmados, também na variável rolos produzidos, e no tempo médio para a disponibilização dos rolos.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa anual de unidades documentais microfilmadas	$A/BX100\%-100\%$	A= N° unidades microfilmadas no ano corrente	B= N° unidades microfilmadas no ano transacto
Taxa anual de rolos microfilmados	$A/BX100\%-100\%$	A= N° rolos realizados no ano corrente	B= N° rolos realizados no ano transacto
Tempo médio de resposta na disponibilização das reproduções	$(A - B) / C$	A = Data de feitura da reprodução	B = Data de registo para disponibilização C = N° de ocorrências

Objectivo 5: Avaliar em que medida os títulos do conjunto documental estão efectivamente disponíveis para uma eventual utilização em suporte de substituição

Decorrente dos resultados obtidos no objectivo “estabelecimento de padrões nas solicitações de consulta” privilegiou-se uma actuação ao nível do conjunto documental mais solicitado para consulta face à sua dimensão, prosseguindo o objectivo de preservar as obras mais requeridas de um contacto directo com o utilizador, agilizando a consulta, reprodução e divulgação deve proceder-se sistematicamente à substituição de suportes do conjunto seleccionado.

Considerando o volume desse conjunto documental e a produção ao nível da substituição de suportes (volume documental microfilmado) é necessário avaliar em que medida se processa a disponibilização dos documentos desse conjunto, tendo em atenção que é sempre um processo gradual.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Taxa de disponibilização em suporte alternativo de títulos do conjunto documental seleccionado	A/BX100%	A= N° títulos do conjunto documental seleccionado disponibilizados em suporte alternativo	B= N° títulos do conjunto documental seleccionado

DADI ARQUIVO		
GRELHA DE INDICADORES		
ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
<u>1. ARQUIVO CORRENTE</u>		
1.1	1. N° e tipo de serviços prestados	Taxa comparativa anual de entradas e saídas gerais
1.2		Taxa comparativa de entradas e saídas mensais
1.3		Taxa comparativa anual de criação de processos de visto
1.4		Taxa comparativa mensal de criação de processos de visto
1.5		Taxa comparativa anual de ofícios expedidos por tipo de decisão
1.6		Taxa comparativa mensal de ofícios expedidos por tipo de decisão
1.7		Taxa comparativa anual de contas entradas
1.8		Taxa comparativa mensal de contas entradas
1.9		Taxa comparativa mensal de contas registadas
1.10		Taxa comparativa anual de contas saídas por tipo (levantamento, devolução, eliminação)
1.11		Taxa comparativa mensal de contas saídas por tipo (levantamento, devolução, eliminação)

DADI ARQUIVO		
GRELHA DE INDICADORES		
ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
1.12		Taxa comparativa anual de contas entradas e saídas
1.13		Taxa comparativa anual de orçamentos entrados
1.14		Taxa comparativa mensal de orçamentos entrados
1.15		Taxa comparativa anual de criação de processos de prorrogação de entrega de documentos de prestação de contas
1.16		Taxa comparativa mensal de criação de processos de prorrogação de entrega de documentos de prestação de contas
1.17		2. Formas de comunicação com o exterior
1.18	Percentagem de correspondência entregue na portaria	
1.19	Percentagem de entradas por e-mail	
1.20	Percentagem de entradas por correio	
1.21	Percentagem de saídas por e-mail	
1.22	Percentagem de saídas por correio	
1.23	Percentagem de saídas por fax	
1.24	Formas de saída (correio e-mail, entrega em mão, fax,) - %	

**DADI
ARQUIVO**

GRELHA DE INDICADORES

ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
1.25	3. Determinação de tempos de resposta na prestação de serviços	Controlo de emissão de sinopses
1.26		Cumprimento do prazo de entrega das relações de contas entradas
1.27		Nº de solicitações de criação de entidades
1.28		Tempo médio de resposta na criação de entidades
1.29		Nº de solicitações de activação de entidades
1.30		Tempo médio de resposta na activação de entidades
1.31	4. Avaliação da satisfação dos clientes	Taxa de reclamações
1.32		Taxa de reclamações não imputáveis
1.33		Taxa de erros
<u>2. ARQUIVO INTERMÉDIO</u>		
2.1	1. Avaliação do serviço de transferências	Taxa comparativa de unidades de instalação transferidas para arquivo intermédio
2.2		Taxa comparativa de metragem de documentação transferida
2.3		Taxa de transferência por série documental

DADI ARQUIVO		
GRELHA DE INDICADORES		
ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
2.4		Taxa de entrada por entidade remetente
2.5		Tempo médio na disponibilização da documentação
2.6		Taxa de solicitações de transferência não atendidas
2.7		Taxa de incidência de pedidos não atendidos por entidades
2.8		Taxa anual de unidades de instalação transferidas para arquivo histórico
2.9	2. Índice de consultas em arquivo intermédio	Taxa de serviços de empréstimos
2.10		Taxa de empréstimos por série documental
2.11	3. Avaliação do serviço de eliminações	Taxa comparativa de eliminações efectuadas
2.12		Taxa comparativa de unidades eliminadas
2.13		Taxa comparativa de metragem de documentação eliminada
2.14		Taxa de eliminação por série documental
2.15		Taxa de eliminação por serviço
2.16		Taxa de eliminação por iniciativa do DADI

**DADI
ARQUIVO**

GRELHA DE INDICADORES

ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
2.17		Taxa de eliminação por iniciativa do serviço produtor
2.18	4. Avaliação do serviço de gestão do espaço	Taxa de metros lineares libertados
2.19		Percentagem de UI transferidas para arquivo histórico da documentação saída para arquivo intermédio
2.20		Percentagem de metros lineares disponíveis em arquivo intermédio
2.21		Taxa comparativa de metros lineares ocupados em arquivo intermédio
2.22		Taxa comparativa de metros lineares deslocados em arquivo intermédio
2.23		Taxa de metros lineares ocupados por série documental
2.24		Taxa de metros lineares ocupados por entidade remetente
<u>3. ARQUIVO HISTÓRICO</u>		
3.1	1. Estabelecimento de padrões de comportamento na utilização dos serviços de arquivo histórico	Taxa comparativa mensal de utilizadores
3.2		Tipo de serviços prestados (%)
3.3		Percentagem de utilização presencial dos serviços
3.4		Percentagem de utilização não presencial dos serviços de consulta

DADI ARQUIVO		
GRELHA DE INDICADORES		
ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
3.5		Taxa comparativa mensal de documentos consultados
3.6	2. Determinar, em termos de rapidez, o grau de eficácia do serviço de atendimento, especificamente do atendimento não presencial e de reproduções	Tempo médio de resposta no atendimento não presencial
3.7		Tempo médio de resposta na entrega de reproduções
3.8	3. Estabelecimento de padrões nas solicitações de consulta	Taxa comparativa de consulta por cada conjunto documental em correlação com a sua dimensão – Erário Régio:
3.9		Taxa comparativa de consulta por cada conjunto documental em correlação com a sua dimensão - Décima
3.10	4. Estabelecimento de estratégias de substituição de suportes das obras mais requeridas	Incidência de consulta por série documental, com determinação do seu volume (nº de unidades de instalação) e suporte
3.11		Taxa de consulta em suporte alternativo
3.12		Taxa de progresso no tratamento documental
3.14	5. Determinação do nível qualitativo de intervenção na organização e descrição (BackOffice)	Taxa de progresso na indexação de séries
3.15		Taxa de profundidade da indexação de séries
3.16	6. Determinar o grau de cumprimento dos requisi-	Grau de desvio do padrão temperatura

**DADI
ARQUIVO**

GRELHA DE INDICADORES

ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
3.17	fos para a boa conservação dos documentos	Grau de desvio do padrão humidade
3.18	7. Evolução das acções de restauro	Taxa comparativa anual de restauros
3.19		Tempo médio para o restauro de uma peça
3.20		Média de insistências para a concretização da acção de restauro
3.21	Avaliação qualitativa dos serviços prestados pelo Arquivo histórico	Inquérito aos utilizadores do Arquivo Histórico
<u>4. NÚCLEO DE MICROFILMAGEM</u>		
4.1	1. Padrões de utilização do serviço de reprodução por pedido de utilizador	Taxa de reproduções por conjunto documental
4.2	2. Determinação do tipo de suporte pedido na reprodução de documentos	Taxa de reproduções por tipo de suporte
4.3	3. Estabelecimento de custos por reprodução	Comparação de custos: preço de venda / custo real
4.4	4. Determinação do volume documental microfilmado	Taxa anual de unidades documentais microfilmadas
4.5		Taxa anual de rolos microfilmados
4.6		Tempo médio de resposta na disponibilização das reproduções

**DADI
ARQUIVO**

GRELHA DE INDICADORES

ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
4.7	5. Avaliar em que medida os títulos estão efectivamente disponíveis para uma eventual utilização em suporte de substituição	Taxa de disponibilização em suporte alternativo de títulos do conjunto documental seleccionado

6. INDICADORES PARA APLICAÇÃO EM BIBLIOTECA

A Divisão de Biblioteca/CDI tem como competências promover e gerir a política de aquisição de documentação, proceder ao tratamento material e intelectual da documentação/informação, assegurar os serviços de atendimento e promover acções de difusão. Reflectindo o exercício destas competências e, *grossa modo*, a tradicional cadeia documental, a Biblioteca/CDI é constituída por três núcleos: Núcleo de Aquisições / Núcleo de Tratamento / Núcleo de Difusão.

Na Biblioteca/CDI, tal como na totalidade do Departamento em que se enquadra, existe há já vários anos, uma prática de recolha sistemática de dados estatísticos relativos não apenas aos serviços prestados aos utilizadores mas também aos serviços técnicos.

Os instrumentos utilizados tem, naturalmente, sofrido reformulações ao longo dos anos, acompanhando a dinâmica própria da Biblioteca/CDI em termos de procedimentos técnicos e de novos serviços prestados decorrentes essencialmente do impacto que as novas tecnologias da informação e do conhecimento têm tido nestas áreas.

Se é certo que a existência deste tipo de dados têm sido um suporte importante para o planeamento, acompanhamento e controlo das actividades, é também óbvio que as estatísticas, por si só, não são suficientes para a medição e avaliação do desempenho dos serviços.

Um primeiro constrangimento: as estatísticas fornecem dados quantitativos e são, sobretudo, aplicadas a áreas onde os dados são exactos, fundamentalmente, ao nível dos recursos existentes (pessoal, nº de documentos adquiridos, tratados e disponíveis numa Base de Dados Bibliográficos) e serviços prestados (nº de empréstimos, nº de informações prestadas, nº de reproduções, nº de consultas, etc.).

A resposta a questões como a avaliação da satisfação dos utilizadores/clientes com os serviços prestados, a relevância das respostas dadas aos utilizadores, não é obtida através deste tipo de dados estatísticos. Uma avaliação deste tipo implica, por exemplo, a realização de inquéritos aos utilizadores/clientes dos serviços cuja análise final, dificilmente, será totalmente objectiva.

A experiência que agora se apresenta não pretende ser mais do que uma primeira abordagem ao estabelecimento de indicadores de desempenho

para uma biblioteca especializada, integrada num organismo da Administração Pública.

Identificados os principais processos/circuitos da Biblioteca e, tendo em conta, essencialmente às normas *NP ISO 11620: 2004 - Indicadores de desempenho em bibliotecas* e *ISO/TR 20983:2003 - Performance indicators for electronic library services*, estabelecemos uma primeira grelha de indicadores.

Tendo em conta os instrumentos de recolha de dados utilizados, procurámos adoptar nuns casos, e adaptar noutros, alguns dos indicadores propostos naquelas normas. Complementarmente, estudou-se também os indicadores propostos no manual *Measuring quality: international guidelines for performance measurement in academic libraries*, publicado pela IFLA – International Federation of Libraries Associations and Institutions, em 1996.

Com base na metodologia proposta na norma ISO 11620, ensaiámos ainda a criação de alguns indicadores próprios.

NÚCLEO DE AQUISIÇÕES

Seleccionar, coleccionar, organizar, facultar aos seus utilizadores/clientes o acesso à informação são, em traços gerais, os objectivos de qualquer biblioteca ou centro de documentação. Nesta cadeia, o processo das aquisições é, naturalmente, uma peça-chave.

A intervenção no processo das aquisições varia consoante o tipo de biblioteca e a organização em que se insere. No caso das bibliotecas de organismos da Administração Pública, porque o enquadramento legal é o mesmo, há uma grande similitude de procedimentos administrativos e processuais.

O circuito das aquisições pode ser mais ou menos extenso, consoante a estrutura hierárquica de cada instituição e envolver vários intervenientes. No caso das organizações onde há uma gestão financeira centralizada (como é o caso da DGTC) os procedimentos administrativos relacionados com os contactos com fornecedores, obtenção de orçamentos, formalização de encomendas estão a cargo do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, ou seja, o processo das aquisições é partilhado por 2 Departamentos.

No entanto, todos os processos de aquisição, quer se destine à Biblioteca/CDI, quer se destine a Departamentos ou Gabinetes (caso da documentação considerada de referência no âmbito das respectivas actividades), têm o seu início na Biblioteca/CDI.

É também ao Núcleo de Aquisições que cabe a gestão dos processos de oferta e de permuta.

Em 2005, entrou em funcionamento o módulo de Aquisições do sistema PORBASE 5 o que permitiu que fossem eliminados procedimentos duplicados (ao permitir, por exemplo, uma pré-catalogação) e a utilização de um único suporte para a gestão deste circuito ao invés duma multiplicidade de suportes desintegrados, como acontecia até então.

Tendo em conta estas características e com o apoio do Módulo de Estatísticas do sistema mas, sobretudo, recorrendo aos instrumentos de registo por nós criados (em MSExcel), foram identificados 3 objectivos para o estabelecimento dos respectivos indicadores:

Objectivo 1: Identificar as necessidades de informação dos utilizadores/clientes da Biblioteca e avaliar a adequação dos fundos documentais

O conhecimento das necessidades de informação dos utilizadores/clientes, da Organização na qual a Biblioteca se insere (e para cuja missão e objectivos concorre) e da própria Biblioteca enquanto Organização é fundamental para a definição duma política de aquisição de documentação/informação.

Com este conhecimento é possível melhorar a selecção da documentação/informação a adquirir (sob a forma de compra mas também de oferta ou permuta) oferecendo serviços de maior qualidade aos utilizadores/clientes da Biblioteca/CDI.

Mesmo numa organização tradicional e com as principais funções definidas desde há muito, há sempre alterações a registar: novas competências, novos perfis funcionais, novos recursos, enfim, diferenças no ambiente interno e externo à organização, pelo que é de toda a utilidade que, periodicamente, se proceda a avaliações deste tipo.

Uma das formas mais eficazes, será auscultar directamente os utilizadores através de inquéritos. No entanto, isto exige recursos nem sempre disponíveis.

Os dados relativos aos serviços prestados aos utilizadores fornecem também, obviamente, indicadores importantes para a identificação das necessidades de informação.

Uma outra forma, possível no caso das bibliotecas em que os utilizadores fazem sugestões de aquisições para a Biblioteca ou onde os Departamentos e Gabinetes podem dispor de documentação própria, é estabelecer indicadores específicos para avaliação da documentação adquirida.

Indicadores:

Com os dados relativos às aquisições concretizadas num determinado período e que resultaram de pedidos expressos pelos utilizadores/clientes, procurou-se identificar as áreas temáticas mais solicitadas.

Com estes elementos, é possível uma primeira evidência relativa às necessidades de informação dos utilizadores/clientes e da Organização em que a Biblioteca/CDI se insere.

Par uma leitura mais completa, estes resultados deverão ser relacionados com os indicadores relativos aos serviços de atendimento, nomeadamente os empréstimos também por áreas temáticas.

Nos casos em que também há aquisições de documentação para Departamentos, é também interessante avaliar as percentagens de documentação adquirida para a Biblioteca ou para Departamentos.

Várias são as leituras passíveis de ser extraídas destes indicadores, nomeadamente sobre o tipo de informação de que os utilizadores necessitam de dispor em permanência para apoio ao seu trabalho.

Um outro indicador, diz respeito à relação entre a documentação proveniente de edições estrangeiras e de edições nacionais. Numa Organização da Administração Pública, esta relação pode ser favorável às edições nacionais, especialmente nos casos em que as obras consideradas de necessidade permanente pelos seus destinatários são, por exemplo, códigos legislativos.

A seguir, enunciamos algumas opções de indicadores que podem ser utilizados mas, por razões do grau de implementação do Módulo de Aquisições e do tipo de documentação cuja aquisição é solicitada para afectação, referentes apenas à aquisição de monografias.

INDICADOR	MÉTODOS		
Percentagem de documentação comprada, por área temática	A/B x100%	A = nº de monografias compradas ou compra solicitada por área temática	B = nº total de monografias compradas ou compra solicitada
Percentagem de documentação comprada (edições estrangeiras)	A/B x100%	A= nº de monografias compradas ou compra solicitada de edições estrangeiras	B= nº total de monografias compradas
Percentagem de documentação comprada (edições nacionais)	A/B x100%	A= nº de monografias compradas ou compra solicitada de edições nacionais	B= nº total de monografias compradas
Percentagem de documentação comprada, destinada a afectação	A/B x100%	A= nº de monografias compradas ou compra solicitada para afectação a Gabinetes/Departamentos	B= nº total de monografias compradas
Percentagem de documentação comprada, destinada à Biblioteca/ CDI	A/B x100%	A= nº de monografias compradas ou compra solicitada para a Biblioteca/CDI	B= nº total de monografias compradas

Objectivo 2: Identificar a e avaliar as formas de entrada da documentação

A aquisição de documentação/informação para qualquer biblioteca não se esgota no acto de compra ou assinatura. As ofertas e as permutas são igualmente formas válidas de enriquecer as colecções das Bibliotecas, dependendo da visibilidade da Organização e da própria Biblioteca, da existência de protocolos – ou até de redes informais – para intercâmbio de documentação/informação. Há, no entanto, que salientar que a relevância da informação proveniente da compra e permuta ou da oferta pode não ser a mesma, uma vez que a oferta não implicou uma selecção prévia por parte do destinatário.

Indicadores:

Estes indicadores, conjugados com a relevância da documentação (por exemplo, taxas de empréstimo) permitem avaliar por exemplo, os gastos com a aquisição de documentação, a existência de parcerias com outros organismos que propiciem a troca de informação/documentação (para avaliar este último aspecto, são também importantes os indicadores relativos aos empréstimos interbibliotecas.

A avaliação destes indicadores permite tomar decisões relativamente a:

- implementação de novas acções de permuta (nos casos em que a Organização tem actividade editorial o que, aliás, é muito comum nos organismos da Administração Pública);
- reforço das aquisições por compra, como forma de garantir a relevância e pertinência da actualização dos fundos documentais da Biblioteca;
- estabelecimento de procedimentos para a eliminação da documentação recebida através de oferta e sem qualquer relevância para a Biblioteca/CDI, evitando-se a sua entrada no processo de tratamento documental e a utilização desnecessária de recursos;
- incremento da partilha dos recursos informativos e documentais com serviços congéneres, nomeadamente a adesão a uma prática já utilizada por outras bibliotecas: os consórcios entre bibliotecas e empresas fornecedoras de documentação e informação quer em suporte papel, quer em suporte electrónico. Estes consórcios possibilitam o acesso a um conjunto de documentação/informação disponível on-line (por exemplo, publicações periódicas) e/ou a manutenção, em paralelo, das tradicionais assinaturas em suporte

papel, a preços mais vantajosos do que os praticados na assinatura ou acesso título a título.

Estes são alguns dos indicadores que podem ser aplicados:

INDICADOR	MÉTODO		
Percentagem de monografias entradas por compra	A/B x100%	A= nº de monografias entradas por compra	B= nº total de monografias entradas
Percentagem de monografias entradas por oferta	A/B x100%	A= nº de monografias entradas por oferta	B= nº total de monografias entradas
Percentagem de títulos de publicações periódicas entrados por assinatura	A/B x100%	A= nº de títulos de publicações periódicas entrados por assinatura	B= nº total de publicações periódicas entradas
Percentagem de títulos de publicações periódicas entrados por permuta	A/B x100%	A= nº de títulos de publicações periódicas entrados por permuta	B= nº total de publicações periódicas entradas
Percentagem de títulos de publicações periódicas entrados por oferta	A/B x100%	A= nº de títulos de publicações periódicas entrados por oferta	B= nº total de publicações periódicas entradas

Objectivo 3: Determinar o grau de eficácia do circuito de aquisição de documentação, particularmente dos fornecedores, em termos de rapidez

Objectivo 4: Determinar o grau de eficiência da Biblioteca/CDI no tempo de elaboração de propostas de aquisição para afectação

O único indicador que a norma NP ISO 11620:2004 estabelece para este processo é o indicador *Tempo Médio de Aquisição de Documentos*, o que é bem revelador da importância que o tempo assume enquanto resultado mensurável neste processo.

O objectivo deste indicador é determinar o grau de eficácia dos fornecedores dos materiais da biblioteca, em termos de velocidade, sendo especialmente indicado para a aquisição de monografias.

O resultado do indicador é o número médio de dias entre a data da encomenda de um documento e a data da sua chegada à biblioteca, excluindo-se deste cálculo os documentos provenientes de oferta, permuta e os encomendados antes da edição.

Tal como é descrito na norma, a aplicação deste indicador pode chamar a atenção para problemas no desempenho do vendedor ou para a ineficácia do sistema de reclamações da biblioteca.

O processo das aquisições pode, no caso das Bibliotecas da Administração Pública, ser um circuito especialmente burocratizado e pesado. O tipo de procedimentos a que estas bibliotecas estão sujeitas e a complexidade do respectivo circuito influenciam decisivamente o resultado da medição destes Indicadores.

O indicador proposto pela NP ISO 11620 pode ser detalhado caso se pretenda obter evidências sobre o tempo médio de aquisição de documentação nacional e estrangeira que pode ser significativamente diferente o que pode indiciar a necessidade de mudar de fornecedores.

Aliado a este indicador pode ainda ser apurada a percentagem de aquisições concretizadas.

Um outro indicador que nos permite obter dados relevantes quanto ao desempenho do processo de aquisições, diz respeito ao tempo de processamento das propostas de aquisição de documentação para afectação aos Gabinetes/Departamentos.

É, assim, possível avaliar a rapidez com que são elaboradas as propostas de aquisição na sequência dos pedidos dos utilizadores.⁵

INDICADOR	MÉTODO		
Tempo médio de aquisição de documentos	A/B	A= N° total de dias úteis entre a requisição e a recepção da documentação adquirida	B= N° de obras adquiridas
Tempo médio de aquisição de documentação estrangeira	A/B	A= n° total de dias úteis entre a requisição e a recepção da documentação estrangeira adquirida	B= N° de obras estrangeiras adquiridas
Tempo médio de aquisição de documentação portuguesa	A/B	A= n° total de dias úteis entre a requisição e a recepção da documentação nacional adquirida	B= N° de obras nacionais adquiridas
Percentagem de aquisições solicitadas e concretizadas	A/BX100%	A= n° total de aquisições solicitadas (período)	B= n° total de aquisições concretizadas (período)
Tempo médio de processamento das propostas de aquisição para afectação	A/B	A= n° total de dias úteis entre a elaboração da proposta de aquisição e a requisição ao fornecedor	B= N° total de aquisições (títulos) solicitadas

⁵ Como o processo relativo ao processamento das aquisições é partilhado pelo DGFP e pelo DADI, importa também medir especificamente o desempenho da Biblioteca/CDI neste circuito, ou seja, o tempo decorrido entre a recepção do documento no qual se solicita a aquisição e o processamento da proposta de aquisição. A proposta de aquisição é o documento inicial que, quando entregue no Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, corresponde à requisição.

NÚCLEO DE TRATAMENTO

O processo de Tratamento Documental é, no campo de acção dos serviços de documentação e informação, o que melhor se encontra documentado e normalizado, especialmente nos processos de tratamento intelectual, afinal os que permitem a descrição e criação de pontos de acesso.

As tarefas de descrição formal (catalogação) obedecem a normas nacionais (*Regras Portuguesas de Catalogação*, por exemplo) e internacionais (como, por exemplo, o conjunto de normas *ISBD - International Standard Bibliographic Description* – elaboradas pela IFLA - International Federation of Librarians Associations and Institutions).

Também nas tarefas de descrição de conteúdo, as Bibliotecas utilizam instrumentos de referência ou normativos como *Tesouros*, sistemas de classificação (como a Classificação Decimal Universal) e a norma NP 3715 – *Documentação. Método para análise de documentos, determinação do seu conteúdo e selecção de termos de indexação*.

Mas paralelamente, é da maior utilidade que – tal como para os restantes circuitos de biblioteca – todos os procedimentos relativos ao Tratamento Documental, e que são próprios de cada biblioteca, se encontrem documentados.

A utilização dos instrumentos normativos e a observância dos procedimentos definidos garantem a qualidade e conformidade das operações e dos produtos de Tratamento Documental efectuadas na biblioteca, e constituem, por exemplo, condições essenciais para a adesão a catálogos colectivos de que, em Portugal, o exemplo maior é o da PORBASE – Base Nacional de Dados Bibliográficos.

Na Biblioteca/CDI da DGTC, o Núcleo de Tratamento é responsável por todas as tarefas de tratamento físico (carimbagem, registo, cotação e códigos de barras) e de tratamento intelectual (descrição formal – catalogação – e descrição de conteúdo – classificação e indexação). É igualmente responsável pela gestão das bases de dados bibliográficas e de controlo de publicações em série.

Atendendo à componente de centro de documentação e informação, o tratamento de analíticos assume particular relevância. Também a qualidade de

indexação é uma preocupação permanente tanto mais que a documentação é especializada nas áreas de Finanças Públicas e Administração Pública.

Para a área do Tratamento Documental foram identificados 4 objectivos que nortearam o estabelecimento dos respectivos indicadores:

Objectivo 1: Determinar o grau de eficácia, em termos de velocidade, dos procedimentos do processamento do tratamento documental (monografias)

Objectivo 2: Avaliar a adequação dos procedimentos definidos para este processamento

A norma NP ISO 11620:2004, contempla 2 únicos indicadores relativos ao Processamento de Documentos: o *Tempo Médio de Processamento de Documentos* e o *Custo por Título Catalogado*.

O objectivo do primeiro indicador (especialmente indicado para monografias) é o de determinar onde as diferentes formas de procedimentos de processamento são eficazes em termos de velocidade. O seu resultado é o número médio de dias em que o documento chega à biblioteca e o dia em que está disponível para o utilizador.

O método indicado determina que, para cada título, sejam registadas as datas exactas em todas as fases do tratamento documental até se encontrar disponível para o utilizador, durante um determinado período (por exemplo, um mês).

Recomenda-se que processamentos especiais (procedimentos urgentes, documentos raros, ofertas e trocas) sejam analisados separadamente.

A aplicação deste indicador permite-nos obter um “retrato” do nosso processo de tratamento documental, identificar os pontos críticos (atrasos, procedimentos duplicados, etc.) e introduzir as correcções necessárias que podem passar por alterações aos procedimentos, reforço do pessoal, etc.

A obtenção de dados para este indicador obriga ao estabelecimento de um instrumento de registo dos tempos para todas as etapas deste processo.

Na impossibilidade de registar para um período temporal alargado, todas as etapas, pode igualmente ser calculado o tempo total do processamento se se registar (por exemplo, num módulo de aquisições que contemple a etapa da distribuição) a data de recepção de cada documento e a data em que fica disponível para o utilizador.

Os tempos de processamento podem variar em função da complexidade das operações de catalogação e de indexação ou, ainda, se se proceder a um tratamento mais detalhado, como por exemplo, de analíticos.

O resultado pode ainda variar no caso de procedimentos especiais (por este motivo, a norma recomenda que seja registado à parte). Um exemplo destas situações, poderá ser o tratamento de documentação proveniente de uma aquisição urgente e que se destine a um Gabinete ou utilizador específico.

O cálculo do segundo indicador proposto na norma - *Custo por Título Catalogado* – obriga a que a Biblioteca crie um sistema de registo e controlo relativo ao total de horas gastas no processamento do tratamento documental, custo por hora de trabalho, custo de aquisição de registos bibliográficos e nº de títulos catalogados.

Indicadores:

Segundo as propostas da NP ISO 11620:2004, sugere-se 2 indicadores para aplicar à totalidade do processamento de tratamento documental.

INDICADOR	MÉTODO	
Tempo médio de tratamento documental de monografias compradas (procedimento urgente)	A/B	A= Nº total de dias úteis entre a recepção das monografias compradas e a sua distribuição ao destinatário (procedimento urgente) B= Nº total de monografias compradas (procedimento urgente)
Tempo médio de tratamento documental de monografias	A/B	A= Nº total de dias úteis entre a recepção das monografias com- B= Nº total de monografias compradas (procedimento normal)

compradas (procedimento normal)		pradas e a sua disponibilização ao utilizador (pro- cedimento normal)	
--	--	--	--

Objectivo 3: Identificar variações temporais na entrada de documentação e na gestão da base bibliográfica

As operações de tratamento documental estão estreitamente dependentes da aquisição de documentação (por compra, oferta e permuta) mas não se esgotam num único momento. Por vezes, há que proceder com a operações de tratamento retrospectivo ou a correcção de registos bibliográficos. Determinar os padrões de entrada de documentação permite um planeamento das tarefas e afectação de recursos em épocas determinadas ou para operações específicas.

Estas taxas poderão ser detalhadas por tipo de documentação entrada, num caso, e por tipo de operações efectuadas, no outro.

Indicador:

INDICADOR	MÉTODO		
Percentagem mensal de documentos entrados e tratados	$A/B \times 100\%$	A = N° de documentos entrados e tratados no mês definido	B = N° total de documentos entrados e tratados
Percentagem mensal das operações na Base de Dados Bibliográficos	$A/B \times 100\%$	A = N° de operações na Base de Dados Bibliográficos no mês definido	B = N° total de operações na Base de Dados Bibliográficos

Objectivo 4: Controlar o grau de execução e a qualidade dos procedimentos definidos para o controlo e gestão de publicações periódicas

A instalação e entrada em funcionamento dum novo módulo de controlo e gestão de periódicos, permitiu que fosse dado um novo impulso a esta actividade, tendo sido estabelecido um horizonte temporal para efectuar o registo das existências das colecções de periódicos existentes na Biblioteca. O indicador específico Percentagem de títulos do total da colecção de publicações periódicas controlados no módulo de gestão de periódicos, foi criado com o objectivo de auxiliar o acompanhamento e avaliação dos resultados deste processo.

Indicador:

INDICADOR	MÉTODO		
Percentagem de títulos de publicações periódicas controlados no módulo de gestão de publicações periódicas	$A/B \times 100\%$	A= N° de títulos de publicações periódicas controlados no módulo de gestão de publicações periódicas	B= N° total títulos de publicações periódicas

NÚCLEO DE DIFUSÃO

Estando a qualidade estreitamente ligada à satisfação das necessidades e expectativas dos clientes, é nos serviços de atendimento – em que afinal há um contacto directo com o destinatário último do nosso trabalho que melhor se afere essa qualidade.

Assumindo a prestação de serviços que não apenas os tradicionais de qualquer biblioteca, e a utilização de recursos electrónicos por parte dos técnicos um papel cada vez mais preponderante na Biblioteca/CDI, as áreas de melhoria são vastas e, provavelmente as que maiores desafios nos colocam, com repercussões em todo o sistema da Biblioteca/CDI.

Não é, portanto, de estranhar que em todas as metodologias de avaliação de desempenho de bibliotecas, os indicadores relativos à prestação de serviços assumem um destaque relevante (é o caso da NP ISO 11620 e da ISO/TR 20983:2003).

O Núcleo de Difusão presta serviços de atendimento presenciais (referência, consulta, empréstimos, empréstimos interbibliotecas e reprodução) e à distância (ao disponibilizar acesso à informação na Intranet e na Internet), repartidos por 2 áreas distintas: o atendimento geral e o atendimento de legislação.

Sendo os seus utilizadores/clientes maioritariamente internos, os serviços presenciais têm um peso significativo. No entanto, a prestação de serviços pela Intranet tem assumido um peso cada vez mais significativo, sobretudo nas áreas da referência e no fornecimento de documentos em suporte electrónico. Neste último caso, há um circuito totalmente electrónico para o atendimento de pedidos de legislação (recurso de informação muito importante para uma organização como é o Tribunal de Contas e respectivos Serviços de Apoio). Este circuito utiliza como suporte a Intranet e permite aos utilizadores, no seu posto de trabalho, formularem os seus pedidos num formulário electrónico e, pelo mesmo suporte, receberem os documentos que pretendem.

Constata-se que, mesmo estando acessível em todos os postos de trabalho o acesso à Internet (e, especificamente, a sítios como o Diário da República Electrónico), os serviços da Biblioteca continuam a ser solicitados para responder a pedidos que envolvam pesquisas mais complexas ou de referência.

Este é um dos exemplos que confirma que, ao contrário do que se temia com as novas facilidades de acesso directo à informação por parte dos utilizadores, as bibliotecas continuam a ter um papel central ao facultarem a localização e utilização desta informação no novo ambiente digital. Afinal, as estratégias de pesquisa, selecção e utilização da informação são ainda um capital tradicional dos serviços de documentação e informação.

Quer a norma NP ISO 11620: 2004, quer a ISO/TR 20983:2003, apresentam diversos indicadores para avaliação dos serviços prestados aos utilizadores. No entanto, chamamos de novo a atenção para o facto do estabelecimento de qualquer grelha de indicadores exigir instrumentos de registo e estatísticos que envolvem a disponibilização de recursos humanos mas também de tempo.

Nesta fase inicial, para a selecção dos indicadores para os serviços de atendimento, foram identificados os seguintes objectivos:

Objectivo 1: Determinar os tipos de serviços prestados e os recursos utilizados e avaliar a necessidade de ajustamento às necessidades dos utilizadores/clientes.

Os dados estatísticos relativos aos serviços de atendimento confirmavam há já algum tempo que, a par dos tradicionais serviços de empréstimo, consulta ou reprodução, a prestação de serviços de referência e a localização, selecção e fornecimento de documentos em suporte digital, constituem uma grande fatia dos serviços solicitados pelos nossos utilizadores/clientes, reforçando a componente de centro de documentação e informação.

Esta nova realidade exige uma reestruturação de procedimentos, reforço de recursos materiais (equipamentos) e de competências de todos os profissionais da biblioteca.

Indicadores:

O indicador relativo ao tipo de serviços prestados, foi aplicado separadamente para os serviços de atendimento geral e para os de atendimento de legislação.

INDICADOR	MÉTODO		
Tipo de serviços prestados no atendimento geral	$A/B \times 100\%$	A= nº de serviços prestados no atendimento geral, de um tipo específico (ex: empréstimo, consulta, referência, etc.)	B= Nº total de serviços prestados
Tipo de serviços prestados no atendimento de legislação	$A/B \times 100\%$	A= nº de serviços prestados no atendimento de legislação, de um tipo específico (ex: empréstimo, consulta, referência, etc.)	B= Nº total de serviços prestados

Objectivo 2: Determinar o êxito da Biblioteca em atingir a população-alvo, nomeadamente na prestação de serviços de empréstimos de monografias

Objectivo 3: Determinar a percentagem de uso das colecções da Biblioteca pela população a servir

Objectivo 4: Avaliar o recurso ao empréstimo interbibliotecas (EIB) e a necessidade de estabelecer protocolos/parcerias para partilha de recursos documentais e informativos

Garantir a actualização e adequação das suas colecções é um objectivo de qualquer biblioteca. No entanto, é também verdade que uma biblioteca pertencente a uma instituição secular como é o Tribunal de Contas, integra nas suas colecções, documentação cuja utilização vai progressivamente diminuindo mas cuja relevância justifica a sua manutenção.

Conhecer o uso das suas colecções, nomeadamente através do empréstimo, é uma das formas de avaliar não só este serviço mas também a política de aquisições da biblioteca.

Indicadores:

Identificados os objectivos, foram estabelecidos 5 indicadores, sendo os três primeiros adaptados da NP ISO 11620:2004.

Este conjunto de indicadores diz respeito a um serviço tradicional das bibliotecas – o empréstimo – até por razões de ordem prática: é que, nesta fase, o módulo de gestão de empréstimos (por razões de desenvolvimento) gere apenas os empréstimos de monografias e, conseqüentemente, o respectivo módulo de estatísticas reflecte estes dados.

Por outro lado, e porque nenhuma biblioteca esgota, por si só, todos os recursos informativos, interessava-nos avaliar a utilização do recurso ao empréstimo interbibliotecas (EIB). Neste caso, além da avaliação do indicador relativo ao tempo de execução deste procedimento, interessava-nos saber qual a percentagem dos EIB face à totalidade dos empréstimos.

Para este efeito, foi criado um instrumento simultaneamente de registo e controlo deste procedimento. Além de permitir controlar de forma eficaz este procedimento e de contar os tempos relativos a cada pedido, tem também constituído uma fonte de selecção de informação para posterior aquisição. Um outro dado com interesse diz respeito à frequência com que se recorre a uma determinada biblioteca para satisfazer um pedido de empréstimo. Conjugando estes dados também no sentido inverso, isto é, com a identificação das bibliotecas que recorrem à nossa própria biblioteca, pode-

rão ser estruturadas formas de cooperação e de partilha de recursos entre serviços congéneres.

INDICADOR	MÉTODOS		
Percentagem da população-alvo que utilizou os serviços de empréstimo (monografias)	A/BX100%	A = o nº de utilizadores activos que solicitaram o empréstimo de documentos e que pertencem à população-alvo	B = total de pessoas que constituem a população-alvo
Empréstimos per capita (monografias)	A/B	A = nº total de empréstimos por ano	B = nº de pessoas na população a servir
Empréstimos por áreas temáticas	A/B x100%	A= nº empréstimos por área temática	B= nº total de empréstimos
Tempo médio dos empréstimos interbibliotecas (EIB)	A/B	A= nº total de dias úteis entre a recepção da obra na Biblioteca/CDI e a sua devolução à Biblioteca que emprestou	B= Nº de obras provenientes do EIB
Percentagem de empréstimos satisfeitos através do recurso ao empréstimo interbibliotecas (EIB)	A/BX100%	A= nº documentos provenientes do EIB	B = nº total empréstimos

Objectivo 5: Avaliar a variação do grau de adesão dos utilizadores/clientes às formas de prestação de serviços à distância

Objectivo 6: Avaliar a variação dos tempos de resposta a pedidos de legislação

Existindo, como vimos, um circuito de pedidos/respostas totalmente em suporte electrónico no atendimento de legislação, temos desde a sua criação em 2001, registado dados estatísticos que analisados em conjunto com dados fornecidos pelo próprio sistema, nos permitem estabelecer alguns indicadores para a sua avaliação.

Em primeiro lugar, interessa avaliar o grau de adesão dos utilizadores (internos, uma vez que o circuito tem por base a Intranet) a este serviço. Para tal, é necessário confrontar com os dados relativos aos pedidos formulados por forma, digamos, tradicional - presencialmente ou por telefone - que se encontram igualmente registados.

Depois, e porque nem todos os pedidos podem ser respondidos em suporte electrónico (há ainda muitos documentos que não se encontram disponíveis neste formato), interessa-nos saber qual a percentagem de respostas que ainda não podem ser dadas desta forma.

Os resultados destes indicadores são úteis para conhecer da necessidade de utilização de determinados recursos (por exemplo, acesso a bases de dados), de manutenção de colecções em papel ou em suporte digital e gestão de recursos humanos (uma vez que muitas vezes são dirigidos à biblioteca pedidos que envolvem pesquisas mais complexas).

Por fim, é possível definir o tempo médio para resposta a este tipo de pedidos, assumindo-se assim um compromisso perante os nossos utilizadores/clientes.

Indicadores:

INDICADOR	MÉTODO		
Percentagem de pedidos de documentos formulados em suporte electrónico	A/B	A = o nº pedidos de legislação formulados em suporte electrónico	B = o nº total de pedidos de legislação
Percentagem de respostas a pedidos de documentos em suporte electrónico a pedidos de legislação	A/B	A = o nº respostas em suporte electrónico a pedidos de legislação	B = o nº total de pedidos de legislação
Tempo de resposta em suporte electrónico aos pedidos de documentos formulados pelo mesmo suporte	A/B	A – soma das médias mensais dos tempos de resposta	B – meses em avaliação

DADI BIBLIOTECA/CDI			
GRELHA DE INDICADORES DE DESEMPENHO			
ID.	OBJECTIVO	INDICADOR	
1. <u>NÚCLEO DE AQUISIÇÕES</u>			
1.1.	1. Identificar as necessidades de informação dos utilizadores/clientes da Biblioteca e avaliar a adequação dos fundos documentais	Percentagem de documentação comprada, por área temática	
1.2.		Percentagem de documentação comprada (edições estrangeiras)	
1.3.		Percentagem de documentação comprada (edições nacionais)	
1.4.		Percentagem de documentação comprada, destinada a afectação	
1.5.		Percentagem de documentação comprada, destinada à Biblioteca/CDI	
1.6.		Percentagem de monografias entradas por compra	
1.7.		2. Identificar a e avaliar as formas de entrada da documentação	Percentagem de monografias entradas por oferta
1.8.			Percentagem de títulos de publicações periódicas entrados por assinatura
1.9.			Percentagem de títulos de publicações periódicas entrados por permuta
1.10.			Percentagem de títulos de publicações periódicas entrados por oferta

DADI BIBLIOTECA/CDI		
GRELHA DE INDICADORES DE DESEMPENHO		
ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
1.11.		Tempo médio de aquisição de documentos
1.12.	3. Determinar o grau de eficácia do circuito de aquisição de documentação, particularmente dos fornecedores, em termos de rapidez	Tempo médio de aquisição de documentação estrangeira
1.13.		Tempo médio de aquisição de documentação portuguesa
1.14.	4. Determinar o grau de eficiência da Biblioteca/CDI no tempo de elaboração de propostas de aquisição para afectação	Percentagem de aquisições solicitadas e concretizadas
1.15.		Tempo médio de processamento das propostas de aquisição para afectação
2. <u>NÚCLEO DE TRATAMENTO</u>		
2.1.	1. Determinar o grau de eficácia, em termos de velocidade, dos procedimentos do processamento do tratamento documental (monografias)	Tempo médio de tratamento documental de monografias compradas (procedimento urgente)

**DADI
BIBLIOTECA/CDI**

GRELHA DE INDICADORES DE DESEMPENHO

ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
2.2.	2. Avaliar a adequação dos procedimentos definidos para este processamento	Tempo médio de tratamento documental de monografias compradas (procedimento normal)
2.3.	3. Identificar variações temporais na entrada de documentação e na gestão da base bibliográfica	Taxa comparativa mensal de documentos entrados e tratados
2.4.		Taxa comparativa mensal das operações na Base de Dados Bibliográficos
2.5.	4. Controlar o grau de execução e a qualidade dos procedimentos definidos para o controlo e gestão de publicações periódicas	Percentagem de títulos do total da colecção de publicações periódicas controlados no módulo de gestão de publicações periódicas
3. <u>NÚCLEO DE DIFUSÃO</u>		
3.1.	1. Determinar os tipos de serviços prestados e os recursos utilizados e avaliar a necessidade de ajustamento às necessidades dos utilizadores/clientes	Tipo de serviços prestados no atendimento geral

DADI BIBLIOTECA/CDI		
GRELHA DE INDICADORES DE DESEMPENHO		
ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
3.2.		Tipo de serviços prestados no atendimento de legislação
3.3.	2. Determinar o êxito da Biblioteca em atingir a população-alvo, nomeadamente na prestação de serviços de empréstimos de monografias	Percentagem da população-alvo que utilizou os serviços de empréstimo (monografias)
3.4.	3. Determinar a percentagem de uso das colecções da Biblioteca pela população a servir	Empréstimos per capita (monografias)
3.5.		Empréstimos por áreas temáticas
3.6.	4. Avaliar o recurso ao empréstimo interbibliotecas (EIB) e a necessidade de estabelecer protocolos/parcerias para partilha de recursos documentais e informativos	Tempo médio dos empréstimos interbibliotecas (EIB)
3.7.		Percentagem de empréstimos satisfeitos através do recurso ao empréstimo interbibliotecas (EIB)
3.8.	5. Avaliar a variação do grau de adesão dos utili-	Percentagem de pedidos de documentos formulados em suporte electrónico

**DADI
BIBLIOTECA/CDI**

GRELHA DE INDICADORES DE DESEMPENHO

ID.	OBJECTIVO	INDICADOR
	zadores/clientes às formas de prestação de serviços à distância	
3.9.		Percentagem de respostas a pedidos de documentos em suporte electrónico a pedidos de legislação
3.10.	6. Avaliar a variação dos tempos de resposta a pedidos de legislação	Tempo de resposta em suporte electrónico aos pedidos de documentos formulados pelo mesmo suporte

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.

A *Informação Bibliográfica* apresenta a seguinte estrutura:

- Monografias e analíticos de publicações periódicas;
- 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

[23665]

342.4 PORxCon 37 T.I

PORTUGAL. Constituição, 2004

Constituição Portuguesa : anotada / anot. Jorge Miranda, Rui Medeiros. -
Coimbra : Coimbra Editora, 2005. - 753 p. ; 24 cm. - Tomo I: Introdução
geral. Preâmbulo. Artigos 1º a 79º

ISBN 972-32-1307-9 (obra completa). ISBN 972-32-1308-7 (tomo I)

Constituição / Portugal / 1206 Fontes e Ramos do Direito

CDU 342.4

[23669]

336.126.55 (81) ASSxIns

BRASIL. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas
do Brasil

Instituto Ruy Barbosa : Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tri-
bunais de Contas do Brasil / Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos
Tribunais de Contas do Brasil ; Salomão Ribas Junior. - Santa Catarina :
Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas do Brasil,
2005. - 30 p. : il. ; 15 cm

Estatuto jurídico / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (81)

[23670]

347 VASxTeo

VASCONCELOS, Pedro Pais de

Teoria geral do direito civil / Pedro Pais de Vasconcelos. - Coimbra :
Almedina, 2005. - 803 p. ; 24 cm

ISBN 972-40-2482-2

Direito Civil / Ciência Jurídica / Portugal / 1211 Direito Civil

CDU 347

[23674]

343.2(094.4) PORxCod 30

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. Código Penal, 1995

Código penal português : anotado e comentado, legislação complementar / anot. M. Maia Gonçalves. - 17ª ed, anotado e comentado. - Coimbra : Almedina, 2005. - 1376 p. ; 24 cm

ISBN 972-40-2565-9

Direito Penal / Código Jurídico / Portugal / 1216 Direito Penal

CDU 343.2 (094.4)

[23676]

336.1/.5 Eco

ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS

Economia e finanças públicas / Paulo Trigo Pereira... [et al.] ; pref. Vítor Constâncio. - Lisboa : Escolar Editora, 2005. - 548 p. : quadros, gráf. ; 24 cm. - Bibliografia p. 533-540

ISBN 972-592-186-0

Finanças Públicas / Economia Pública / Despesas Públicas / Receitas Públicas / Política Fiscal / Orçamento do Estado / Política Orçamental / União Europeia / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.1/.5

[23700]

351.713(094.4) PORxLei 3

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Lei geral tributária : anotada e actualizada / anot. José Alves Rodrigues. - Lisboa : Rei dos Livros, 2005. - 158 p. ; 23 cm. - Anotada e actualizada até à Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro-OE para 2005

ISBN 972-51-1076-5

Direito Fiscal / Legislação Financeira / Portugal / 2446 Fiscalidade

CDU 351.713(094,4)

[23736]

342.9 COLxAct

COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL O ACTO NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Porto, 2004

O acto no contencioso administrativo : tradição e reforma / Colóquio Luso-Espanhol ; coord. Colaço Antunes, Sáinz Moreno. - Coimbra : Almedina, 2005. - 340 p. ; 23 cm
ISBN 9724025578

Direito Administrativo / Contencioso Administrativo / Acto Administrativo / Acta de Reunião / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

CDU 342.9

[23737]

347.91/95 LEIxDic

LEITÃO, Helder Martins

Dicionário de processo civil : significado técnico, enquadramento jurídico, jurisprudência, história, bibliografia, etimologia e sentido vulgar / Helder Martins Leitão. - 2ª. ed. rev. e act.. - Porto : Almeida e Leitão, 2005. - 298 p. ; 23 cm. - (Nova Vademecum ; 19)
ISBN 972-749-056-5

Direito Civil / Processo Civil / Dicionário / Portugal / 1211 Direito Civil

CDU 347.91/95

[23746]

343(038) EIRxDic

EIRAS, Henriques

Dicionário de direito penal e processo penal / Henrique Eiras, Guilhermina Fortes. - Lisboa : Quid Juris, 2005. - 413 p. ; 24 cm
ISBN 972-724-242-1

Direito Penal / Processo Penal / Dicionário Jurídico / Portugal / 1216 Direito Penal

CDU 343(038)

[23747]

33(469) His V. I-III

HISTÓRIA ECONÓMICA DE PORTUGAL

História económica de Portugal / org. Pedro Lains, Álvaro Ferreira da Silva. - Lisboa : ICS, 2005. - 3 vols. ; 25 cm. - Contém extensa bibliografia no final de cada volume. - 1º vol.: O século XVIII. - 425 p. - 2º vol.: O século XIX. - 2ª ed. - 491 p. - 3º vol.: O século XX. - 2ª ed. - 502 p. ISBN 972-671-138-X (1º vol.). ISBN 972-671-139-8 (2º vol.). ISBN 972-671-140-1 (3º vol.)

Economia / História Contemporânea / Portugal / 1621 Estrutura Económica

CDU 33(469)

[23748]

328(469) Dic V. I-II; IV

DICIONÁRIO BIOGRÁFICO PARLAMENTAR

Dicionário biográfico parlamentar. - Lisboa : Instituto de Ciências Sociais : Assembleia da República, 2004. - vol. ; 25 cm. - (Parlamento ; 16). - 1º vol.: 1834-1910 : A-C / coord. Maria Filomena Mónica. - 955 p. - 2º vol.: 1834-1910 : D-M / coord. Maria Filomena Mónica. - 1027 p. - 4º vol.: 1935-1974 : A-L / dir. Manuel Braga da Cruz, António Costa Pinto. - 864 p. ISBN 972-671-120-7 (1º Vol.). ISBN 972-671-145-2 (2º vol.). ISBN 972-671-135-5 (4º vol.)

Parlamento / Parlamentar / Biografia / Dicionário / Portugal / 0421 Assembleia

CDU 328(469)

[23781]

346 Est

FRANCO, António de Sousa

Sobre a evolução do Ministério das Finanças : séculos XVIII a XX / António de Sousa Franco

In: Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor João Lumbrales. - Lisboa: FDUL, 2000. - ISSN 0870-3116. - p. 41-54

Finanças Públicas / Administração Pública / Ministério / Portugal / 2436
Finanças Públicas e Política Orçamental

[23907] PP 821

NABAIS, José Casalta

Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal / José Casalta Nabais

In: Fiscalidade / dir. J. L. Saldanha Sanches. - Coimbra. - ISSN 0874-7326.
- Nº 21 (Jan.-Mar. 2005). - p. 5-31

Direito Fiscal / Imposto Ambiental / Política do Ambiente / Portugal / 2446
Fiscalidade

[23908] PP 821

SANCHES, J. L. Saldanha

Segredo bancário, segredo fiscal : uma perspectiva funcional / J. L. Saldanha Sanches

In: Fiscalidade / dir. J. L. Saldanha Sanches. - Coimbra. - ISSN 0874-7326.
- Nº 21 (Jan.-Mar. 2005). - p. 33-42

Sigilo Bancário / Política Fiscal / Controlo Fiscal / Portugal / 2416 Instituições Financeiras e Crédito

[23909] PP 821

PALMA, Clotilde Celorico

Orçamento do Estado para 2005 : principais alterações em sede de IVA / Clotilde Celorico Palma

In: Fiscalidade / dir. J. L. Saldanha Sanches. - Coimbra. - ISSN 0874-7326.
- Nº 21 (Jan.-Mar. 2005). - p. 73-88

Orçamento do Estado / Alteração Orçamental / IVA / Portugal / 2436
Finanças Públicas e Política Orçamental

[23920]

PP 496

KIRBY, Julia

Toward a theory of high performance / Julia Kirby

In: Harvard Business Review. - V. 83, nº 7 (Jul.-Aug. 2005). - p. 30-39

Gestão de Empresas / Técnica de Gestão / Avaliação da Empresa / Análise de Custo-Eficácia / Metodologia / Avaliação de Projecto / 4021 Gestão Administrativa

[23921]

PP 496

MANKINS, Michael C.

Turning great strategy into great performance / Michael C. Mankins, Richard Steele

In: Harvard Business Review. - V. 83, nº 7 (Jul.-Aug. 2005). - p. 65-72

Gestão de Empresas / Técnica de Gestão / Gestão Estratégica / Avaliação de Projecto / Mudança Organizacional / Inovação / 4021 Gestão Administrativa

[23923]

PP 496

COLLINS, Jim

Level 5 leadership : the triumph of humility and fierce resolve / Jim Collins

In: Harvard Business Review. - V. 83, nº 7 (Jul.-Aug. 2005). - p. 136-146

Gestão de Empresas / Vida da Empresa / Direcção de Empresa / Tomada de Decisão / Técnica de Gestão / Executivo / Competência do Executivo / Psicologia do Trabalho / 4021 Gestão Administrativa

[23924]

PP 496

KATZENBACK, Jon R.

The discipline of teams / Jon R. Katzenback, Douglas K. Smith

In: Harvard Business Review. - V. 83, nº 7 (Jul.-Aug. 2005). - p. 162-171

Gestão de Empresas / Trabalho de Equipa / Organização do Trabalho / Produtividade do Trabalho / Avaliação / Estudo de Casos / 4021 Gestão Administrativa

[23925]

PP 496

KAPLAN, Robert S.

The balanced scorecard : measures that drive performance / Robert S. Kaplan, David P. Norton

In: Harvard Business Review. - V. 83, nº 7 (Jul.-Aug. 2005). - p. 172-180

Gestão de Empresas / Técnica de Gestão / Gestão Contabilística / Gestão da Informação / Gestão do Conhecimento / Avaliação da Empresa / Gestão Estratégica / 4021 Gestão Administrativa

[23940]

PP 225

LE PEN, Claude

Vers une culture de l'évaluation économique des produits de santé? / Claude Le Pen

In: Problèmes Économiques / dir. Olivier Cazenave. - Paris. - ISSN 0032-9304. - Nº 2878 (22 Juin 2005). - p. 36-39

Política de Saúde / Análise de Custos-Benefícios / Despesas de Saúde / Avaliação / Controlo Financeiro / França / 2841 Saúde

[23941]

PP 225

LE LABYRINTHE DE LA DÉCISION FISCALE

Le labyrinthe de la décision fiscale

In: Problèmes Économiques / dir. Olivier Cazenave. - Paris. - ISSN 0032-9304. - nº 2878 (22 Juin 2005). - p. 40-48

Política Fiscal / Fiscalidade / Processo Legislativo / Direito Administrativo / Cobrança de Impostos / Metodologia / Direito Comparado / 2446 Fiscalidade

[23942]

PP 897

LOPES, Carlos António Rosa

Divergências entre as IAS [NIC], IFRS [NIRF] e a legislação portuguesa no âmbito da consolidação de contas / Carlos António Rosa Lopes

In: TOC / dir. A. Domingues de Azevedo. - Rio de Mouro. - ISSN 1645-9237. - A. 6, nº 64 (Jul. 2005). - p. 31-42

Contabilidade / Activo Consolidado / Conta / Norma Internacional / Harmonização das Normas / Aproximação das Legislações / Portugal / União Europeia / 4026 Gestão Contabilística

[23943]

PP 897

CUPERTINO, Luís

Incentivos à evasão nos dependentes / Luís Cupertino

In: TOC / dir. A. Domingues de Azevedo. - Rio de Mouro. - ISSN 1645-9237. - A. 6, nº 64 (Jul. 2005). - p. 43-49

Evasão Fiscal / Remuneração do Trabalho / Ajudas de Custo / Prémio Salarial / Rendimento Complementar / Portugal / 2446 Fiscalidade

[23944]

PP 897

MORTAL, António Baltazar

Contribuição do "balanced scorecard" para a contabilidade de gestão / António Baltazar Mortal

In: TOC / dir. A. Domingues de Azevedo. - Rio de Mouro. - ISSN 1645-9237. - A. 6, nº 64 (Jul. 2005). - p. 53-60

Gestão / Gestão Contabilística / Activo Intangível / Sistema Contabilístico / Nova Tecnologia / Informática Aplicada / Portugal / 4021 Gestão Administrativa

[23957]

PP 182

CAMPOS, Diogo Leite de

O estatuto jurídico da pessoa (direitos da personalidade) e os impostos /
Diogo Leite de Campos

In: Revista da Ordem dos Advogados / dir. Carlos Olavo. - Lisboa. - ISSN
0870-8118. - A. 65 (Jun. 2005). - p. 31-44

Política Fiscal / Direito Fiscal / Direitos do Indivíduo / Contribuinte /
Governo / Abuso de Poder / Portugal / 2446 Fiscalidade

[23958]

PP 182

PAÚL, Jorge Patrício

Concorrência desleal e direito do consumidor / Jorge Patrício Paúl

In: Revista da Ordem dos Advogados / dir. Carlos Olavo. - Lisboa. - ISSN
0870-8118. - A. 65 (Jun. 2005). - p. 89-108

Concorrência Desleal / Direito do Consumo / Protecção do Consumidor /
Portugal / 4031 Concorrência

[23960]

PP 608

PINHEIRO, Joaquim Leite

A problemática da detecção de fraudes em auditoria / Daniel Taborda

In: Auditoria Interna / dir. Joaquim Leite Pinheiro. - Mem Martins. - A. 6,
nº 20 (Abril-Junho 2005). - p. 9-11

Auditoria / Fraude / 4021 Gestão Administrativa

[23961]

PP 608

CASTRO, Paulo Vieira de

Introdução à auditoria de marketing / Paulo Vieira de Castro

In: Auditoria Interna / dir. Joaquim Leite Pinheiro. - Mem Martins. - A. 6,
nº 20 (Abril-Junho 2005). - p. 12-16

Auditoria / Marketing / Tribunal de Contas / 4021 Gestão Administrativa

[23972]

929 CUNxBar

CUNHA, António Borges da

O Barão de Porto de Mós : documentos biográficos / António Borges da Cunha. - Porto de Mós : Câmara Municipal, 2004. - 152 p. : il. ; 23 cm

Documentação / Biografia / História Contemporânea / Portugal / 3221 Documentação

CDU 929

[24003]

347.77 PIZxCom

PIZARRO, Sebastião Nóbrega

Comércio electrónico : contratos electrónicos e informáticos / Sebastião Nóbrega Pizarro. - [Coimbra] : Almedina, 2005. - 196 p. ; 23 cm. - Bibliografia p. 195-196
ISBN 972-40-2583-7

Comércio Electrónico / Contrato Electrónico / Contrato Informático / Documento Electrónico / Sociedade de Informação / Assinatura Digital / Internet / Criminalidade Informática / Informática / 3236 Informática e Processamento de Dados

CDU 347.77

[24004]

347.91/.95 PORxPer

PORTUGAL. Ministério da Justiça. Gabinete de Auditoria e Modernização Perguntas frequentes sobre a reforma da acção executiva / Gabinete de Auditoria e Modernização. - 2ª ed. - [Coimbra] : Almedina, [2005]. - 180 p. ; 24 cm. - Bibliografia p. 167-169
ISBN 972-40-2412-1

Direito Processual Civil / Processo Executivo / Acção Executiva / Citação / Penhora / Execução por Dívidas / Reclamação de Crédito / Venda / Pagamento / Legislação / 1221 Justiça

CDU 347.91/.95

[24005]

614.2 NUNxReg

NUNES, Rui

Regulação da saúde / Rui Nunes. - [Porto] : Vida Económica, [2005]. - 310 p. ; 23 cm. - Bibliografia p. 291-310

ISBN 972-788-141-6

Serviço Nacional de Saúde / Política de Saúde / Legislação / Portugal / 2841 Saúde

CDU 614.2

[24006]

34(043.2) CHAxReg

CHAVES, Rui Moreira

Regime jurídico da publicidade / Rui Moreira Chaves. - [Coimbra] : Almedina, 2005. - 394 p. ; 24 cm. - Bibliografia p. 377-394

ISBN 972-40-2590-X

Direito da Publicidade / Defesa do Consumidor / Protecção do Consumidor / Propriedade Intelectual / Nova Tecnologia / Sociedade da Informação / Direito Comparado / 1206 Fontes e Ramos do Direito

CDU 34(043.2)

[24008]

614.2 MACxGes

MACEDO, Natália

Gestão hospitalar / Natália Macedo, Vitor Macedo. - Lisboa : Lidel, [2005]. - XV, 303 p. ; 25 cm. - Bibliografia p. 303

ISBN 972-757-326-6

Estabelecimento Hospitalar / Organização Administrativa / Gestão Administrativa / Base de Dados / Contabilidade Analítica / 2841 Saúde

CDU 614.2

[24009]

347.736 COSxCon

COSTA, Salvador da

O concurso de credores / Salvador da Costa. - 3ª ed. - [Coimbra] : Almedina, [2005]. - 419 p. ; 23 cm. - Bibliografia p. 403-407
ISBN 972-40-2538-1

Direito Processual Civil / Concurso de Credores / Garantia das Obrigações / Arresto / Penhora / Consignação de Rendimentos / Hipoteca / Execução por Dívida / Privilegios Creditorios / Direito de Retenção / Graduação de Créditos / Falência / Herança / 1211 Direito Civil

CDU 347.736

[24010]

347.72 BUSxMan

BUSTO, Maria Manuel

Manual jurídico da empresa / Maria Manuel Busto, Iva Carla Vieira. - 4ª ed. - [Coimbra] : Almedina, [2005]. - 727 p. ; 23 cm
ISBN 972-40-2570-5

Direito Comercial / Direito do Trabalho / Empresas / Contrato de Trabalho / Pessoal / Contrato de Prestação de Serviços / Trabalho Temporário / Formação Profissional / Gestão de Empresas / 4021 Gestão Administrativa

CDU 347.72

[24015]

PP 670

PÓVOA, Olga Maria de Barros

Improbidade administrativa / Olga Maria de Barros Póvoa, Roberto Rocha Vianna. - Bibliografia p. 59-60

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte. - ISSN 0102-1052. - A. 23, nº 2 (Abr-Jun 2005). - p.33-60

Direito Administrativo / Cargo Público / Enriquecimento sem Causa / Corrupção / Funcionário Público / Gestão Pública / Responsabilidade Administrativa / Brasil / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[24016]

PP 670

BRAGA, Marconi Augusto Fernandes de Castro

Transparência na gestão fiscal dos municípios mineiros : teoria, prática e jurisprudência / Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga. - Bibliografia p. 98-100

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte. - ISSN 0102-1052. - A. 23, nº 2 (Abr-Jun 2005). - p.61-100

Finanças Públicas / Administração Fiscal / Acto Administrativo / Transparência Administrativa / Gestão Administrativa / Autarquia Local / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[24017]

PP 476

MANCIAUX, Hélène

De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale / Hélène Manciaux

In: Revue du droit public. - Paris. - ISSN 0035-2578. - Nº 4 (Jul-Ago 2005). - p.981-989

Direito Constitucional / Lei das Finanças / Segurança Social / Política de Financiamento / Controlo de Constitucionalidade / França / 1206 Fontes e Ramos do Direito

[24018]

PP 496

SPEAR, Steven J.

Fixing health care from the inside, today / Steven J. Spear

In: Harvard Business Review. - Boston. - V. 83, Nº 9 (Set. 2005). - p. 78-91

Saúde Pública / Serviço de Saúde / Avaliação Comparativa / Funcionamento Institucional / Análise de Custo-Eficácia / Estados Unidos / 2841 Saúde

[24020]

PP 55

BOURN, John

O papel do grupo de trabalho de privatização da Intosai e a responsabilização dos entes reguladores no Reino Unido / John Bourn

In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília. - A.36, Nº 104 (Abr/Jun. 2005). - p. 17-22

Privatização / INTOSAI / Controlo Financeiro / Sociedade de Economia Mista / Serviço Público / Direito Financeiro / Regulamentação Técnica / Guia de Informação / Reino Unido / 1211 Direito Civil

[24021]

PP 55

SILVA, Paulo Bernardo

Parceria público-privada : desafios e oportunidades / Paulo Bernardo Silva

In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília. - A.36, Nº 104 (Abr/Jun. 2005). - p. 23-26

Contrato Administrativo / Contrato de Prestação de Serviços / Sociedade de Economia Mista / Gestão Administrativa / Gestão por Objectivos / Brasil / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[24025]

PP 55

SUNDFELD, Carlos Ari

O arcabouço normativo das parcerias público-privadas no Brasil / Carlos Ari Sundfeld

In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília. - A.36, Nº 104 (Abr/Jun. 2005). - p. 53-61

Política Económica / Reconversão Económica / Empresa Pública / Serviço Público / Sociedade de Economia Mista / Legislação / Brasil / 1606 Política Económica

[24026]

PP 55

GOMES, Marcelo Barros

Entidades fiscalizadoras superiores-EFSs na busca pelo aperfeiçoamento da "accountability" e do desempenho em agências reguladoras de serviços públicos : uma análise comparativa de práticas de fiscalização nos entes

reguladores do setor de telecomunicações no Brasil e nos Estados Unidos na última década / Marcelo Barros Gomes. - Bibliografia p. 73-74

In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília. - A.36, Nº 104 (Abr/Jun. 2005). - p. 62-74

Serviço Público / Auditoria das Práticas de Gestão / Auditoria de Resultados / Auditoria de Desempenho / Administração Pública / Tribunal de Contas / Telecomunicação / Brasil / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[24030] 656.05(094.4) PORxCod 3

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. Código da Estrada, 1994

Código da estrada : anotado / anot. [por] Eurico Heitor Consciência. - 2ª edição, revista e actualizada. - Coimbra : Almedina, 2005. - 484 p. ; 24 cm. - Contém alterações do Dec-Lei nº 44/2005, de 23 de Fevereiro
ISBN 972-40-2543-8

Código da Estrada / Regulamentação da Circulação / Código Jurídico / Portugal / 4806 Política de Transportes

CDU 656.05(094.4)

[24032] 351.713 PORxLeg

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Legislação fiscal sobre automóveis : anotada e comentada / anot. João António Valente Torrão. - Massamá : Edimarta, 2005. - 220 p. ; 24 cm. - Contém: Decreto-Lei nº 40/93, de 18 de Fevereiro com anotações, comentários e juris
ISBN 972-892601-4

Política Fiscal / Imposto sobre Veículos / Legislação / Direito Fiscal / Portugal / 2446 Fiscalidade

CDU 351.713

[24066]

PP 70

CORDEIRO, António Menezes

Da colisão de direitos / António Menezes Cordeiro

In: O Direito / dir. Inocêncio Galvão Telles. - Lisboa. - ISSN 0873-4372. - A. 137, nº 1 (2005). - p. 37-55

Direito Nacional / Direito Subjectivo / Direito Civil / Colisão de Direitos / História do Direito / Filosofia do Direito / Portugal / 1206 Fontes e Ramos do Direito

[24068]

PP 70

CORDEIRO, Catarina Pires

Algumas considerações críticas sobre a responsabilidade civil dos administradores perante os accionistas no ordenamento jurídico português / Catarina Pires Cordeiro

In: O Direito / dir. Inocêncio Galvão Telles. - Lisboa. - ISSN 0873-4372. - A. 137, nº 1 (2005). - p. 81-135

Direito Comercial / Director de Empresa / Responsabilidade Civil / Direito Comparado / Portugal / 2006 Política Comercial

[24069]

PP 70

SANTOS, André Teixeira dos

Do processo sumaríssimo : uma idílica solução ou uma verdade produzida ? / André Teixeira dos Santos

In: O Direito / dir. Inocêncio Galvão Telles. - Lisboa. - ISSN 0873-4372. - A. 137, nº 1 (2005). - p. 137-189

Processo Judicial / Processo Sumário / Principio da Legalidade / Processo Penal / Portugal / 1221 Justiça

[24070]

PP 132

MARTINS, António

A complexidade do sistema tributário : uma inevitabilidade económica ? /
António Martins

In: Fisco. - Lisboa. - ISSN 0872-9506. - A. 16, nº 119/121 (Set. 2005). - p.
27-36

Política Fiscal / Regime Fiscal / Imposto sobre os Rendimentos / Rendi-
mento Tributável / Portugal / 2446 Fiscalidade

[24071] PP 132

MORAIS, Rui Duarte

Apontamentos sobre a revisão do CPPT / Rui Duarte Morais

In: Fisco. - Lisboa. - ISSN 0872-9506. - A. 16, nº 119/121 (Set. 2005). - p.
37-52

Política Fiscal / Código Jurídico / Cobrança de Impostos / Revisão da Lei /
Portugal / 2446 Fiscalidade

ÍNDICE DE AUTORES

AFONSO, ANTÓNIO

MFN:23676

ARCANJO, MANUELA

MFN:23676

AZEVEDO, A. DOMINGUES DE

MFN:23942, MFN:23943, MFN:23944

BOURN, JOHN

MFN:24020

BRAGA, MARCONI AUGUSTO FERNANDES DE CASTRO

MFN:24016

**BRASIL. ASSOCIAÇÃO CIVIL DE ESTUDOS E PESQUISAS
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**

MFN:23669

**BRASIL. PRESIDENTE DO INSTITUTO RUY BARBOSA, 2004-
(SALOMÃO ANTÔNIO RIBAS JUNIOR)**

MFN:23669

BUSTO, MARIA MANUEL

MFN:24010

CAMPOS, DIOGO LEITE DE

MFN:23957

CASTRO, PAULO VIEIRA DE

MFN:23961

CAZENAVE, OLIVIER

MFN:23940, MFN:23941

CHAVES, RUI MOREIRA

MFN:24006

COLLINS, JIM

MFN:23923

**COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL O ACTO NO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO, PORTO, 2004**

MFN:23736

CONSCIÊNCIA, EURICO HEITOR

MFN:24030

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES

MFN:24066

CORDEIRO, CATARINA PIRES

MFN:24068

COSTA , SALVADOR DA

MFN:24009

CRUZ, MANUEL BRAGA DA

MFN:23748

CUNHA, ANTÓNIO BORGES DA

MFN:23972

CUPERTINO, LUÍS

MFN:23943

EIRAS, HENRIQUES

MFN:23746

FORTES, GUILHERMINA

MFN:23746

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA

MFN:23781

GOMES, MARCELO BARROS

MFN:24026

GONÇALVES, MANUEL MAIA

MFN:23674

KAPLAN, ROBERT S.

MFN:23925

KATZENBACK, JON R.

MFN:23924

KIRBY, JULIA

MFN:23920

LAINS, PEDRO

MFN:23747

LE PEN, CLAUDE

MFN:23940

LEITÃO, HELDER MARTINS

MFN:23737

LOPES, CARLOS ANTÓNIO ROSA

MFN:23942

MACEDO, NATÁLIA

MFN:24008

MACEDO, VITOR

MFN:24008

MANCIAUX, HÉLÈNE

MFN:24017

MANKINS, MICHAEL C.

MFN:23921

MARTINS, ANTÓNIO

MFN:24070

MEDEIROS, RUI

MFN:23665

MIRANDA, JORGE

MFN:23665

MÓNICA, MARIA FILOMENA

MFN:23748

MORAIS, RUI DUARTE

MFN:24071

MORTAL, ANTÓNIO BALTAZAR

MFN:23944

NABAIS, JOSÉ CASALTA

MFN:23907

NORTON, DAVID P.

MFN:23925

NUNES, RUI

MFN:24005

OLAVO, CARLOS

MFN:23957, MFN:23958

PALMA, CLOTILDE CELORICO

MFN:23909

PAÚL, JORGE PATRÍCIO

MFN:23958

PEREIRA, PAULO TRIGO

MFN:23676

PINHEIRO, JOAQUIM LEITE

MFN:23960

PINTO, ANTÓNIO COSTA

MFN:23748

PIZARRO, SEBASTIÃO NÓBREGA

MFN:24003

PORTUGAL

MFN:23674, MFN:23700, MFN:24030, MFN:24032

PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

MFN:23748

PORTUGAL. CONSTITUIÇÃO, 2004

MFN:23665

**PORTUGAL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GABINETE DE
AUDITORIA E MODERNIZAÇÃO**

MFN:24004

PÓVOA, OLGA MARIA DE BARROS

MFN:24015

SANCHES, J. L. SALDANHA

MFN:23907, MFN:23908, MFN:23909

SANTOS, ANDRÉ TEIXEIRA DOS

MFN:24069

SANTOS, JOSÉ CARLOS GOMES

MFN:23676

SILVA, ÁLVARO FERREIRA DA

MFN:23747

SILVA, PAULO BERNARDO

MFN:24021

SMITH, DOUGLAS K.

MFN:23924

SPEAR, STEVEN J.

MFN:24018

STEELE, RICHARD

MFN:23921

SUNDFELD, CARLOS ARI

MFN:24025

TABORDA, DANIEL

MFN:23960, MFN:23961

TELLES, INOCÊNCIO GALVÃO

MFN:24066, MFN:24068, MFN:24069

TORRÃO, JOÃO ANTÓNIO VALENTE

MFN:24032

**UNIVERSIDADE DE LISBOA. INSTITUTO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS**

MFN:23747, MFN:23748

VASCONCELOS, PEDRO PAIS DE

MFN:23670

VIANNA, ROBERTO ROCHA

MFN:24015

VIEIRA, IVA CARLA

MFN:24010

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ABUSO DE PODER

MFN:23957

ACÇÃO EXECUTIVA

MFN:24004

ACTA DE REUNIÃO

MFN:23736

ACTIVO CONSOLIDADO

MFN:23942

ACTIVO INTANGÍVEL

MFN:23944

ACTO ADMINISTRATIVO

MFN:23736, MFN:24016

ADMINISTRAÇÃO FISCAL

MFN:24016

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MFN:23781, MFN:24026

AJUDAS DE CUSTO

MFN:23943

ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL

MFN:23909

ANÁLISE DE CUSTO-EFICÁCIA

MFN:23920, MFN:24018

ANÁLISE DE CUSTOS-BENEFÍCIOS

MFN:23940

APROXIMAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES

MFN:23942

ARRESTO

MFN:24009

ASSINATURA DIGITAL

MFN:24003

AUDITORIA

MFN:23960, MFN:23961

AUDITORIA DAS PRÁTICAS DE GESTÃO

MFN:24026

AUDITORIA DE DESEMPENHO

MFN:24026

AUDITORIA DE RESULTADOS

MFN:24026

AUTARQUIA LOCAL

MFN:24016

AVALIAÇÃO

MFN:23924, MFN:23940

AVALIAÇÃO COMPARATIVA

MFN:24018

AVALIAÇÃO DA EMPRESA

MFN:23920, MFN:23925

AVALIAÇÃO DE PROJECTO

MFN:23920, MFN:23921

BASE DE DADOS

MFN:24008

BIOGRAFIA

MFN:23748, MFN:23972

BRASIL

MFN:23669, MFN:24015, MFN:24016, MFN:24021, MFN:24025,
MFN:24026

CARGO PÚBLICO

MFN:24015

CIÊNCIA JURÍDICA

MFN:23670

CITAÇÃO

MFN:24004

COBRANÇA DE IMPOSTOS

MFN:23941, MFN:24071

CÓDIGO DA ESTRADA

MFN:24030

CÓDIGO JURÍDICO

MFN:23674, MFN:24030, MFN:24071

COLISÃO DE DIREITOS

MFN:24066

COMÉRCIO ELECTRÓNICO

MFN:24003

COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO

MFN:23923

CONCORRÊNCIA DESLEAL

MFN:23958

CONCURSO DE CREDORES

MFN:24009

CONSIGNAÇÃO DE RENDIMENTOS

MFN:24009

CONSTITUIÇÃO

MFN:23665

CONTA

MFN:23942

CONTABILIDADE

MFN:23942

CONTABILIDADE ANALÍTICA

MFN:24008

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MFN:23736

CONTRATO ADMINISTRATIVO

MFN:24021

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

MFN:24010, MFN:24021

CONTRATO DE TRABALHO

MFN:24010

CONTRATO ELECTRÓNICO

MFN:24003

CONTRATO INFORMÁTICO

MFN:24003

CONTRIBUINTE

MFN:23957

CONTROLO DE CONSTITUCIONALIDADE

MFN:24017

CONTROLO FINANCEIRO

MFN:23940, MFN:24020

CONTROLO FISCAL

MFN:23908

CORRUPÇÃO

MFN:24015

CRIMINALIDADE INFORMÁTICA

MFN:24003

DEFESA DO CONSUMIDOR

MFN:24006

DESPESAS DE SAÚDE

MFN:23940

DESPESAS PÚBLICAS

MFN:23676

DICIONÁRIO

MFN:23737, MFN:23748

DICIONÁRIO JURÍDICO

MFN:23746

DIRECÇÃO DE EMPRESA

MFN:23923

DIRECTOR DE EMPRESA

MFN:24068

DIREITO ADMINISTRATIVO

MFN:23736, MFN:23941, MFN:24015

DIREITO CIVIL

MFN:23670, MFN:23737, MFN:24066

DIREITO COMERCIAL

MFN:24010, MFN:24068

DIREITO COMPARADO

MFN:23941, MFN:24006, MFN:24068

DIREITO CONSTITUCIONAL

MFN:24017

DIREITO DA PUBLICIDADE

MFN:24006

DIREITO DE RETENÇÃO

MFN:24009

DIREITO DO CONSUMO

MFN:23958

DIREITO DO TRABALHO

MFN:24010

DIREITO FINANCEIRO

MFN:24020

DIREITO FISCAL

MFN:23700, MFN:23907, MFN:23957, MFN:24032

DIREITO NACIONAL

MFN:24066

DIREITO PENAL

MFN:23674, MFN:23746

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

MFN:24004, MFN:24009

DIREITO SUBJECTIVO

MFN:24066

DIREITOS DO INDIVÍDUO

MFN:23957

DOCUMENTAÇÃO

MFN:23972

DOCUMENTO ELECTRÓNICO

MFN:24003

ECONOMIA

MFN:23747

ECONOMIA PÚBLICA

MFN:23676

EMPRESA PÚBLICA

MFN:24025

EMPRESAS

MFN:24010

ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA

MFN:24015

ESTABELECIMIENTO HOSPITALAR

MFN:24008

ESTADOS UNIDOS

MFN:24018

ESTATUTO JURÍDICO

MFN:23669

ESTUDO DE CASOS

MFN:23924

EVASÃO FISCAL

MFN:23943

EXECUÇÃO POR DÍVIDAS

MFN:24004 ; MFN:24009

EXECUTIVO

MFN:23923

FALENCIA

MFN:24009

FILOSOFIA DO DIREITO

MFN:24066

FINANÇAS PÚBLICAS

MFN:23676, MFN:23781, MFN:24016

FISCALIDADE

MFN:23941

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

MFN:24010

FRANÇA

MFN:23940, MFN:24017

FRAUDE

MFN:23960

FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL

MFN:24018

FUNCIONÁRIO PÚBLICO

MFN:24015

GARANTIA DAS OBRIGAÇÕES

MFN:24009

GESTÃO

MFN:23944

GESTÃO ADMINISTRATIVA

MFN:24008, MFN:24016, MFN:24021

GESTÃO CONTABILÍSTICA

MFN:23925, MFN:23944

GESTÃO DA INFORMAÇÃO

MFN:23925

GESTÃO DE EMPRESAS

MFN:23920, MFN:23921, MFN:23923, MFN:23924, MFN:23925,
MFN:24010

GESTÃO DO CONHECIMENTO

MFN:23925

GESTÃO ESTRATÉGICA

MFN:23921, MFN:23925

GESTÃO POR OBJECTIVOS

MFN:24021

GESTÃO PÚBLICA

MFN:24015

GOVERNO

MFN:23957

GRADUAÇÃO DE CRÉDITOS

MFN:24009

GUIA DE INFORMAÇÃO

MFN:24020

HARMONIZAÇÃO DAS NORMAS

MFN:23942

HERANÇA

MFN:24009

HIPOTECA

MFN:24009

HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA

MFN:23747, MFN:23972

HISTÓRIA DO DIREITO

MFN:24066

IMPOSTO AMBIENTAL

MFN:23907

IMPOSTO SOBRE OS RENDIMENTOS

MFN:24070

IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS

MFN:24032

INFORMÁTICA

MFN:24003

INFORMÁTICA APLICADA

MFN:23944

INOVAÇÃO

MFN:23921

INTERNET

MFN:24003

INTOSAI

MFN:24020

IVA

MFN:23909

LEGISLAÇÃO

MFN:24004, MFN:24005, MFN:24025, MFN:24032

LEGISLAÇÃO FINANCEIRA

MFN:23700

LEI DAS FINANÇAS

MFN:24017

MARKETING

MFN:23961

METODOLOGIA

MFN:23920, MFN:23941

MINISTÉRIO

MFN:23781

MUDANÇA ORGANIZACIONAL

MFN:23921

NORMA INTERNACIONAL

MFN:23942

NOVA TECNOLOGIA

MFN:23944, MFN:24006

ORÇAMENTO DO ESTADO

MFN:23676, MFN:23909

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

MFN:24008

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

MFN:23924

PAGAMENTO

MFN:24004

PARLAMENTAR

MFN:23748

PARLAMENTO

MFN:23748

PENHORA

MFN:24004, MFN:24009

PESSOAL

MFN:24010

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO

MFN:24017

POLÍTICA DE SAÚDE

MFN:23940, MFN:24005

POLÍTICA DO AMBIENTE

MFN:23907

POLÍTICA ECONÓMICA

MFN:24025

POLÍTICA FISCAL

MFN:23676, MFN:23908, MFN:23941, MFN:23957, MFN:24032,
MFN:24070, MFN:24071

POLÍTICA ORÇAMENTAL

MFN:23676

PORTUGAL

MFN:23665, MFN:23670, MFN:23674, MFN:23676, MFN:23700,
MFN:23737, MFN:23746, MFN:23747, MFN:23748, MFN:23781,
MFN:23907, MFN:23908, MFN:23909, MFN:23942, MFN:23943,
MFN:23944, MFN:23957, MFN:23958, MFN:23972, MFN:24005,
MFN:24030, MFN:24032, MFN:24066, MFN:24068, MFN:24069,
MFN:24070, MFN:24071

PRÉMIO SALARIAL

MFN:23943

PRINCIPIO DA LEGALIDADE

MFN:24069

PRIVATIZAÇÃO

MFN:24020

PRIVILEGIOS CREDITORIOS

MFN:24009

PROCESSO CIVIL

MFN:23737

PROCESSO EXECUTIVO

MFN:24004

PROCESSO JUDICIAL

MFN:24069

PROCESSO LEGISLATIVO

MFN:23941

PROCESSO PENAL

MFN:23746, MFN:24069

PROCESSO SUMÁRIO

MFN:24069

PRODUTIVIDADE DO TRABALHO

MFN:23924

PROPRIEDADE INTELECTUAL

MFN:24006

PROTECÇÃO DO CONSUMIDOR

MFN:23958, MFN:24006

PSICOLOGIA DO TRABALHO

MFN:23923

RECEITAS PÚBLICAS

MFN:23676

RECLAMAÇÃO DE CRÉDITO

MFN:24004

RECONVERSÃO ECONÓMICA

MFN:24025

REGIME FISCAL

MFN:24070

REGULAMENTAÇÃO DA CIRCULAÇÃO

MFN:24030

REGULAMENTAÇÃO TÉCNICA

MFN:24020

REINO UNIDO

MFN:24020

REMUNERAÇÃO DO TRABALHO

MFN:23943

RENDIMENTO COMPLEMENTAR

MFN:23943

RENDIMENTO TRIBUTÁVEL

MFN:24070

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

MFN:24015

RESPONSABILIDADE CIVIL

MFN:24068

REVISÃO DA LEI

MFN:24071

SAÚDE PÚBLICA

MFN:24018

SEGURANÇA SOCIAL

MFN:24017

SERVIÇO DE SAÚDE

MFN:24018

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

MFN:24005

SERVIÇO PÚBLICO

MFN:24020, MFN:24025, MFN:24026

SIGILO BANCÁRIO

MFN:23908

SISTEMA CONTABILÍSTICO

MFN:23944

SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

MFN:24006

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

MFN:24020, MFN:24021, MFN:24025

SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO

MFN:24003

TÉCNICA DE GESTÃO

MFN:23920, MFN:23921, MFN:23923, MFN:23925

TELECOMUNICAÇÃO

MFN:24026

TOMADA DE DECISÃO

MFN:23923

TRABALHO DE EQUIPA

MFN:23924

TRABALHO TEMPORÁRIO

MFN:24010

TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

MFN:24016

TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23961, MFN:24026

UNIÃO EUROPEIA

MFN:23676, MFN:23942

VENDA

MFN:24004

VIDA DA EMPRESA

MFN:23923

O Tribunal de Contas é garante do rigor e da disciplina financeira e orçamental, sentinela activa do bom uso dos recursos públicos e dos dinheiros dos contribuintes, agente de uma pedagogia persistente para que o aperfeiçoamento das práticas se torne realidade e guarda avançada da responsabilização dos agentes do Estado.

Guilherme d'Oliveira Martins
Presidente do Tribunal de Contas